



Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Macroeconomia

**L'economia non osservata**  
**Fenomeno occulto ma ben visibile**

RELATORE

Prof. Alessandro Pandimiglio

CANDIDATO

Francesco Piro

Mat. 209331

ANNO ACCADEMICO 2018/2019

# INDICE

<b>RINGRAZIAMENTI</b> .....	3
<b>INTRODUZIONE</b> .....	4
<b>CAPITOLO 1 – L’ECONOMIA NON OSSERVATA</b> .....	7
1.1 – Il fenomeno dell’economia non osservata.....	7
1.2 – Trait d’union tra sommerso ed evasione .....	14
1.3 – Cause ed effetti sul sistema socioeconomico .....	19
<b>CAPITOLO 2 – ANALISI METODOLOGICA</b> .....	27
2.1 – Approcci alla misurazione.....	27
2.2 – Metodi di stima diretti .....	29
2.3 – Metodi di stima indiretti .....	33
2.4 – The Model Approach.....	44
<b>CAPITOLO 3 – RIFLESSIONE SUL FENOMENO “ITALIA”</b> .....	48
3.1 – Quadro economico-fiscale.....	48
3.2 – Metodologie e focus sul sommerso in Italia.....	57
3.3 – Politiche per l’emersione.....	68
<b>CONCLUSIONI</b> .....	76
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	81
<b>SITOGRAFIA</b> .....	84

## **RINGRAZIAMENTI**

A mio padre. Non sono figlio di papà, ma sono figlio di un papà magnifico.

A mia madre. C'è chi ha due genitori, ma tu vali per tre.

A mio fratello, due vite mai separate.

A mia zia, mio zio e a tutte le persone a me care, perché senza radici l'albero cade.

A mio cugino e a chi mi protegge dall'alto sulla stella più bella che c'è.

Ai miei amici. Pochi sono quelli veri che sanno tutto quel che dici.

A questo percorso. Nessun punto d'arrivo, solo nuovi traguardi.

A me stesso. Essere vero come unico compromesso.

## INTRODUZIONE

Da sempre attratto dall'atmosfera e dal fascino dei Paesi Bassi, ho scelto Utrecht, a pochi chilometri da Amsterdam, per svolgere il progetto Erasmus recentemente concluso. Appassionato da sempre da arte, musica, letteratura, mistero e scienze occulte, durante il poco tempo libero amavo aggirarmi tra le vie della città, ammirando gli scorci più spettacolari e gli angoli più caratteristici, spesso nascosti alla vista dei turisti troppo impegnati ad ammirare le case ed i canali. Ero solito, mosso dall'impellente curiosità con cui ho affrontato ogni momento di questa mia esperienza, a visitare le numerose piccole botteghe artigiane sparse per la città, allineate e talvolta quasi invisibili agli occhi delle persone; le vetrine non erano standardizzate da brand e loghi di personaggi famosi, con la certezza che la merce ivi esposta esprimesse unicamente la personalità di ciascun artigiano. Nel momento in cui entravo nelle botteghe e mi guardavo attorno, in me si accendeva la speranza di trovare qualcosa non notato da altri visitatori, piccoli tesori sparsi sapientemente per gli scaffali in modo che solo gli occhi più vigili potessero percepirne il valore.

È proprio in una di queste botteghe artigiane che forse il destino ha voluto donarmi lo spunto per approfondire il tema dell'occulto, del non osservato, anche in riferimento al percorso universitario da me intrapreso. Il caso volle che, durante una delle mie ispezioni, il proprietario si accorse di questa mia curiosità, utilizzandola come spunto per iniziare col sottoscritto una lunga conversazione che ci avrebbe portato a spaziare su una grande varietà argomenti. Quando il discorso fu esaurito, vedendo che nulla aveva realmente suscitato interesse in me, il proprietario decise all'improvviso di mostrarmi qualcosa: indicandomi una delle pareti della bottega, scoprii che quella che sembrava una semplice decorazione era in realtà uno scaffale nascosto, al cui interno erano riposte delle riproduzioni in miniatura di alcuni quadri molto famosi di artisti olandesi. Mi disse di sceglierne una e la mia attenzione cadde su un quadro di Vincent Van Gogh, da sempre una delle figure che più mi ha più ispirato in campo artistico. Presi il quadro e, con mio grande stupore, il bottegaio mi rivolse un sorriso dicendomi di considerarlo come un regalo; dopo averlo salutato e ringraziato, lungo la via verso casa ebbi modo di riflettere sul senso di quel suo gesto, dell'informalità anche economica con cui si era realizzato il tutto.

Questa esperienza diede avvio alle mie prime riflessioni sull'importanza concreta di ciò che fosse visibile e di ciò che invece fosse nascosto, non visibile ai più. Al rientro dalla mia esperienza all'estero decisi di allora affrontare in maniera approfondita l'argomento, dedicandomi allo studio di quella parte dell'economia la cui caratteristica principale è quella di

sfuggire all'osservazione ed alla regolamentazione, rappresentando comunque un elemento che esiste e che ha una propria rilevanza in numerosi settori dell'economia mondiale.

Considerando la vastità dell'argomento trattato, in questo elaborato ho cercato di seguire un percorso che permettesse di delineare quel metaforico "iceberg", quel fenomeno "occulto" ma ben visibile, che è l'economia non osservata. Il fenomeno, in inglese, è non a caso denominato *shadow economy*, letteralmente "economia ombra": questo tipo di economia, infatti, è proprio come un'ombra, in quanto effettivamente esiste, ma rimane celata. Il termine più in uso nella lingua italiana è "sommerso", che richiama, esattamente come un iceberg, un'immagine divisa a metà, la cui parte superiore è ben visibile e comprensibile a tutti, mentre quella inferiore rimane sconosciuta ai più.

L'obiettivo di questo lavoro sta nell'esplorare, per quanto possibile, la parte sommersa dell'iceberg, portando un po' di chiarezza circa la tematica dell'economia non osservata e cercando di analizzarne gli aspetti più interessanti. Trattandosi inoltre di un fenomeno che può interessare in maniera trasversale tutti i settori, ripercuotendosi sul sistema economico in tutte le sue sfaccettature, l'economia sommersa rappresenta una realtà estremamente ampia, con un proprio peso specifico e con la quale i diversi Stati si trovano a convivere quotidianamente. Per questo motivo ho cercato di tratteggiare anche lo stato attuale del fenomeno all'interno delle varie nazioni, avvalendomi a tal fine di studi statistici e dati estratti dagli istituti di Contabilità Nazionale.

La struttura della tesi è sostanzialmente divisa in tre sezioni, ciascuna delle quali offre una visione teorica degli argomenti trattati ma anche delle considerazioni pratiche, senza trascurare riferimenti tratti dalla realtà odierna.

Nella prima sezione è stato trattato il fenomeno dell'economia non osservata nella sua interezza, andando ad approfondire le attività che in esso possono essere ricomprese e l'evoluzione della sua definizione nel corso degli anni. Il passo successivo è stato evidenziare il trait d'union che lega l'economia non osservata all'evasione fiscale, fornendo una modellizzazione teorica di quest'ultimo fenomeno e le molteplici forme attraverso cui può manifestarsi. L'ultimo paragrafo presenta un'analisi più particolareggiata sia delle variabili che vengono identificate come determinanti della nascita e sviluppo del fenomeno, sia degli effetti che quest'ultimo produce sul sistema socioeconomico interessato.

Nella seconda parte è stata presentata una rassegna sui metodi di stima che sono stati elaborati ed utilizzati a livello internazionale per riuscire a quantificare con buona approssimazione la portata dell'economia non osservata. Dopo aver introdotto una classificazione generale dei

metodi e degli obiettivi prefissati da ciascuno, segue un approfondimento di ciascuna delle categorie prese in esame. Il primo gruppo oggetto di studio è stato quello dei metodi diretti, con particolare attenzione rivolta al metodo di Franz, all'auditing dei contribuenti ed alle indagini campionarie. Successivamente, il focus è ricaduto sulle metodologie indirette, partendo dalla distinzione generale tra approcci macroeconomici e approcci monetari per poi concentrarsi sulle metodologie più rilevanti. Ampio spazio è stato dedicato ai metodi basati sulle discrepanze, ai modelli degli input fisici e soprattutto al Currency Demand Approach, il quale è ad oggi il metodo maggiormente utilizzato per la stima dell'economia non osservata. Infine, dato il particolare interesse che esso ha recentemente suscitato sia a livello teorico che applicativo, una sezione a parte è stata dedicata al Model Approach, metodo econometrico che permette di coniugare i vantaggi offerti da metodologie dirette ed indirette, ponendosi come approccio innovativo e dal grande potenziale in termini di sviluppi futuri.

La terza ed ultima parte del lavoro si è concentrata sul fenomeno "Italia", cercando di declinare quanto esaminato in precedenza al contesto specifico del "Belpaese". Il terzo capitolo si apre con una necessaria trattazione del quadro economico-fiscale del Paese, in modo da delinearne le condizioni generali e le peculiarità che lo caratterizzano. Essendo l'economia non osservata una tematica di particolare rilievo nel contesto italiano, si è proseguito con un'analisi specifica del fenomeno e delle cause principali che gli hanno permesso di radicarsi così profondamente per poi espandersi a macchia d'olio sul territorio. Al contempo, l'accento è stato posto sulle metodologie utilizzate correntemente per la misurazione del fenomeno e sui risultati che sono stati resi disponibili dagli istituti preposti alla produzione di tali stime, sia in termini di economia sommersa che di evasione fiscale. Il paragrafo conclusivo esplora alla fine le politiche per l'emersione: da una loro classificazione generale si prosegue con un'illustrazione delle principali iniziative implementate a livello comunitario, culminando con uno studio dettagliato di alcuni degli strumenti di contrasto adottati dal sistema italiano e dei risultati da questi conseguiti.

L'elaborato si conclude con una sezione dedicata a conclusioni e riflessioni personali, con particolare riguardo alla situazione italiana e a delle ipotetiche prospettive future.

Seguono, a completamento del lavoro svolto, bibliografia e sitografia.

# CAPITOLO 1 – L'ECONOMIA NON OSSERVATA

## 1.1 – Il fenomeno dell'economia non osservata

Nel racconto poliziesco di Edgar Allan Poe “La lettera rubata”<sup>1</sup> si evince che la tecnica migliore per nascondere qualsiasi cosa è proprio quella di mimetizzarla in un luogo visibile a tutti. Questo aforisma potrebbe essere il motto di quanti nel nostro Paese celano i propri proventi lasciando in “piena vista” le attività da cui le ricavano: il riferimento è all'economia non osservata o, per usare un anglicismo, alla *Shadow Economy*. All'interno del System of National Accounts (SNA) è definita NOE e comprende quella parte di attività nazionali che non può essere misurata in modo diretto ma che risulta costituita prevalentemente dall'economia sommersa, dall'economia illegale o criminalità e, inoltre, da tutte quelle attività che, per vari motivi, sfuggono all'osservazione diretta e quindi non sono limitate a specifici settori economici, bensì sono trasversali e visibili a tutti<sup>2</sup>.

Dal punto di vista teorico tutte le componenti dell'economia non direttamente osservata dovrebbero essere incluse negli aggregati di contabilità nazionale, al fine di contribuire allo sviluppo del sistema economico. Questo sviluppo è strettamente connesso alla necessità di avere norme e istituzioni orientate al corretto funzionamento dei mercati; a queste devono adeguarsi imprese e lavoratori affinché le potenzialità dei soggetti economici operanti in suddetti mercati si dispieghino attivamente e producano positivi effetti sociali e macroeconomici. Tuttavia, il rispetto delle regole non avviene senza oneri e vincoli, i quali vanno a sommarsi alle altre già numerose fonti di costo quotidiano. Spesso, una quota crescente dell'economia formale sfugge a tali regole, ai vincoli normativi ed ai meccanismi istituzionali, per confluire in un diverso contesto economico, il cosiddetto “sommerso”, in cui prevalgono transazioni di tipo informale e la non osservanza dei vincoli imposti dalla legge<sup>3</sup>. Questo fenomeno con il quale ogni operatore economico si rapporta comprende inevitabilmente anche la regola del *caveat emptor*<sup>4</sup> la quale, relativamente a questo fenomeno, funge da avvertimento a ciascun individuo, da invito a prestare attenzione nell'intraprendere qualsiasi tipo di attività ed alle scelte consequenziali che ne derivano. Infatti, per alcuni soggetti, incappare nel

---

<sup>1</sup> Poe, Edgar Allan (1884): The Purloined Letter, United States, *The Gift for 1845*

<sup>2</sup> <https://www.rassegna.it/articoli/economia-non-osservata-ma-ben-visibile>

<sup>3</sup> Guardia di Finanza, Scuola di Polizia Tributaria, anno di studi 2007/2008: Economia sommersa: profili di analisi comparata tra i principali Paesi dell'Unione Europea.

<sup>4</sup> Massima latina che significa “Stia attento il compratore” e che invita il l'acquirente a prestare particolare attenzione ad eventuali vizi occulti del bene o servizio che sta acquistando, in virtù dell'esistenza dell'asimmetria informativa tra compratore e venditore. Nel commercio internazionale, alcuni sistemi (ex. Common Law) si fondano sulla presunzione di competenza professionale degli operatori economici e, perciò, il principio del *caveat emptor* prevale rispetto alla tutela del contraente debole.

sommerso può avvenire in maniera casuale, mentre per altri è frutto di una scelta puramente personale. Pertanto, il settore dell'economia viene sostanzialmente a scomporsi in due componenti differenti ed antitetiche: l'economia regolare, o emersa, e l'economia irregolare, o sommersa.

Nella mente delle persone, questa dicotomia viene a raffigurare un'immagine divisa a metà: allo stesso modo della teoria dell'iceberg delle competenze di Spencer o di Freud, si evidenzia la metafora dell'iceberg in economia. Il sommerso può essere dunque descritto come un iceberg che emerge nella parte superiore, in cui si trova ciò che si può vedere dell'economia e che, quindi, risulta comprensibile, mentre nella parte inferiore, nel profondo, rimane sommerso e poco chiaro. Concettualmente, l'iceberg incarna perfettamente la legge dell'80/20 secondo la quale, in un particolare sistema, l'80% degli effetti è determinato dal 20% delle cause e viceversa<sup>5</sup>: con specifico riferimento all'attività economica, pare che la componente visibile costituisca solo 1/5 del sistema economico nella sua totalità, il quale risulta dunque impossibile da esplorare a 360°.

L'economia sommersa non è mai stata esplicitamente esaminata dalle tradizionali scuole classica e keynesiana: è solamente negli ultimi anni che alcune scuole di pensiero hanno dedicato un'adeguata attenzione al fenomeno, focalizzandosi sulla sua componente informale ed introducendone il ruolo nei modelli teorici generali dell'economia. Il primo e fondamentale contributo è da ricercarsi nella scuola strutturalista, la quale pone l'economia informale in una posizione subordinata rispetto a quella ufficiale, raccomandando una significativa differenziazione tra i contesti politico-istituzionali in cui si collocano i due settori. A questa teoria si contrappone la scuola dualista, che riconosce il settore informale come un'unità a sé stante, separata da quella regolare, in grado di fornire al sistema economico un importante apporto in termini di produttività e forza lavoro; da ciò, la promozione di relazioni di vario tipo tra i due comparti è considerata benefica per l'economia. Completa il quadro la corrente legalista, nella quale l'economia informale è individuata come prodotto dell'eccessiva regolamentazione e dei costi che ne conseguono, i quali possono essere aggirati impiegandosi al di fuori del settore ufficiale: da qui la preferenza verso un atteggiamento di *laissez-faire* nei confronti del settore informale<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Questa legge empirica è anche denominata "Principio di Pareto", dal nome del famoso economista e sociologo italiano Vilfredo Pareto.

<sup>6</sup> Saunders, Stephen Graham, 2005: Estimates of the informal economy in South Africa: some macroeconomic policy implications.

Nel concreto, l'attenzione al problema è stata condivisa, oltre che dall'Italia, da molti Paesi dell'Unione Europea: nell'ambito delle azioni volte a promuovere lo sviluppo e la cooperazione tra i Paesi è stata stabilmente inserita, dall'inizio degli anni '90, la lotta all'economia sommersa con il "Libro Bianco per la crescita economica, la competitività e l'occupazione in Europa" di Delors<sup>7</sup>. Più di recente, a livello nazionale e in ambito comunitario, si è cercato di portare un po' di luce e chiarezza riguardo al dibattito in tema di politiche per l'emersione del sommerso. Il dibattito si è sviluppato soprattutto nei NAP<sup>8</sup> ed è proseguito nei Documenti di Programmazione economica e finanziaria (DPEF) e nelle varie Leggi finanziarie licenziate dal Parlamento e contenenti un insieme definito di misure integrate per la lotta all'economia sommersa<sup>9</sup>.

Una prima classificazione rinvenibile nella letteratura è quella proposta da D. Enste<sup>10</sup>, il quale suddivide l'economia sommersa in due comparti: da un lato l'economia definita "di sussistenza", contenente il settore informale e il settore domestico, essenzialmente legale nelle sue caratteristiche; dall'altro l'economia sommersa in senso stretto, composta dal settore irregolare e da quello criminale, entrambi riconducibili ad attività illegali.

*Figura 1*

Sectors Criteria	Household sector	Informal sector	Irregular sector	Criminal sector
Production/ Distribution	legal	legal	illegal	illegal
Market transactions	no	yes	yes	yes
Output (goods/ services)	legal	legal	legal	illegal
VGR-conventions	Self-sufficient economy (legal)		Shadow economy (illegal)	

**Figura 1:** Enste, Dominik, 2003: *The Shadow Economy and Institutional Change in Transition Countries* – Pag.39

<sup>7</sup> Il "libro bianco" di Jacques Delors – Politico ed economista francese - presentato dalla Commissione Europea nel dicembre 1993, ha come argomento principale il problema della disoccupazione nei paesi membri della Comunità Europea e rappresenta il contributo più autorevole proposto dalle istituzioni comunitarie per affrontare la più grave emergenza economica e sociale che affligge l'Unione Europea.

<sup>8</sup> Piani d'Azione Nazionale, varati su indirizzo della Commissione Europea al fine di contribuire a rafforzare la competitività dell'Europa, modernizzare la sua economia e la sua industria per creare posti di lavoro, proteggere l'ambiente e generare una crescita sostenibile.

<sup>9</sup> Guardia di Finanza, Scuola di Polizia Tributaria, anno di studi 2007/2008: *Economia sommersa: profili di analisi comparata tra i principali Paesi dell'Unione Europea*

<sup>10</sup> Enste, Dominik, 2003: *The Shadow Economy and Institutional Change in Transition Countries*

Il Monticelli, andando più nello specifico, afferma che l'insieme delle attività economiche per le quali esista un problema di rilevazione statistica<sup>11</sup> può essere scorporato in 4 concetti ben distinti:

- **Economia sommersa**, intesa come l'insieme delle attività economiche che contribuiscono al Prodotto Nazionale Lordo (PNL) ufficialmente calcolato ma che non risultano registrate<sup>12</sup>. Costituisce la componente più rilevante del fenomeno, viene considerata come un sistema produttivo a sé stante al fianco dell'economia ufficiale e può essere analizzata da diverse prospettive.

Essa tende a manifestarsi in primo luogo sotto forma di **lavoro sommerso**, il quale può essere a sua volta suddiviso in tre sottocategorie. La prima è il lavoro nero, che comprende quei lavoratori che vengono impiegati in assenza di un rapporto di lavoro formalizzato (“*rectius contratto*”), oltre ai lavoratori autonomi che non dichiarano la propria attività. La seconda categoria è quella del lavoro grigio, in cui le irregolarità sono parziali in quanto le attività vengono dichiarate in maniera distorta rispetto al loro effettivo svolgimento. Vi è infine il lavoro irregolare in senso stretto, nel quale il rispetto degli obblighi di legge viene macchiato da lacune quali il mancato rispetto degli orari e/o dei livelli di retribuzione e contribuzione fissati dalla normativa sul lavoro<sup>13</sup>.

Il mercato del lavoro nero è generalmente caratterizzato da salari bassi e dall'assenza di oneri sociali ed i rapporti di lavoro in esso svolti comportano una molteplicità di rischi legata al mancato riconoscimento dei diritti dei soggetti coinvolti, che risultano in tal modo tutelati in maniera scarsa o addirittura inesistente. Nonostante i caratteri negativi di questo fenomeno, negli ultimi anni esso è risultato comunque in crescita a causa di fattori quali l'ingresso di lavoratori stranieri sul mercato del lavoro, la progressiva deregolamentazione di tale mercato e la crisi economica<sup>14</sup>.

L'economia sommersa può essere anche presente come **sommerso d'impresa**, il quale si realizza prevalentemente attraverso comportamenti mirati a celare, nella loro totalità o solo in parte, le attività svolte<sup>15</sup>, con fini di elusione assicurativa, contributiva ma anche e soprattutto fiscale. Considerando la complessità del modello impresa, la “sommersione” può concretizzarsi con intensità variabile (impresa occulta, semi-

---

<sup>11</sup> Monticelli, Alessio, 2005: Economia Sommersa ed Evasione Fiscale. Analisi Teorica ed Evidenze Empiriche

<sup>12</sup> Schneider Friedrich, Enste Dominik H., 2000: Shadow Economies Around The World - Size, Causes, and Consequences

<sup>13</sup> <http://www.provincia.pisa.it/it/provincia/8892/Lavoro-irregolare-nero-grigio-sommerso.html>

<sup>14</sup> <https://www.lavorarefacile.it/il-lavoro-nero.html>

<sup>15</sup> Esempi sono: la non registrazione delle attività svolte; la manipolazione dei ricavi e dei costi aziendali (fenomeno quest'ultimo molto diffuso e carente di strumenti di verifica); il ricorso al lavoro irregolare

sommersa, semi-emersa, ma anche di comodo) e su diversi livelli (fisico-geografico, prodotto, fiscale, retributiva)<sup>16</sup>.

- **Economia illegale**, la quale ingloba sia le attività esercitate senza le necessarie autorizzazioni e competenze, sia quelle che vanno a violare norme penali, civili e tributarie.

La prima categoria include una vasta casistica<sup>17</sup> ed è alla base della nascita del mercato nero, forma di commercio clandestino che sfugge ai controlli ed alle regolamentazioni e che va a riguardare un'enorme varietà di beni (beni e servizi di prima necessità e non, tabacco, armi, valuta, dati personali).

Nel secondo insieme hanno particolare rilievo i seguenti fenomeni:

- Riciclaggio di denaro: disciplinato in Italia dall'art.648-bis del codice penale<sup>18</sup>, consiste nel rendere apparentemente lecito del capitale "sporco", cioè proveniente da attività di criminalità organizzata e dunque di natura illecita;
- Prostituzione: offerta di prestazioni sessuali dietro pagamento e manifestabile in diversi modi, dalla prostituzione di strada a quella online. Il suo trattamento legale varia di paese in paese, potendo essere adottati tre diversi modelli (proibizionista, abolizionista, regolamentarista), ma è comunque una fattispecie che si presta facilmente allo sfruttamento da parte della criminalità;
- Narcotraffico: è il sistema di compravendita illegale di sostanze stupefacenti e costituisce una delle principali fonti di proventi per le organizzazioni mafiose e soprattutto per i cosiddetti "cartelli della droga"<sup>19</sup>.

È evidente il legame di questa porzione di economia non osservata con la criminalità organizzata; tuttavia, si tende ad includervi solamente la componente caratterizzata da mutuo consenso delle parti: pratiche prettamente coercitive quali il furto e l'estorsione vanno dunque escluse dall'insieme<sup>20</sup>.

- **Economia informale**, rappresentata da tutte quelle transazioni di beni e servizi che non sono incluse nella contabilità nazionale in quanto attività assolutamente legali ma svolte

---

<sup>16</sup> <https://www.diritto.it/l-economia-sommersa-le-politiche-e-gli-incentivi-per-l-emersione/>

<sup>17</sup> Ne sono esempi l'usura, il contrabbando, la pratica irregolare dell'attività medica, sanitaria e parasanitaria, l'attività istruzione privata di doposcuola, le scommesse clandestine, le locazioni di seconde case ed appartamenti anche e soprattutto a carattere stagionale.

<sup>18</sup> "Chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo; ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 5.000 a euro 25.000".

<sup>19</sup> Organizzazioni locate prevalentemente in America Latina e impegnate nella gestione a livello nazionale e transnazionale del traffico di stupefacenti.

<sup>20</sup> Zizza, Roberta, 2002: Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano

su piccola scala da unità produttive caratterizzate da bassi livelli organizzativi, rapporti di lavoro basati su relazioni familiari o personali e scarsa divisione dei fattori produttivi. Queste caratteristiche rendono particolarmente difficili la quantificazione in termini economici e, di conseguenza, diviene complicata la rilevazione statistica di attività come quelle svolte nelle economie “fai-da-te”, proprio per via dell’informalità intercorrente tra i rapporti alla loro base;

- **Sommerso statistico**, contrapposto a ciò che viene inteso come “**sommerso economico**”, è conseguenza diretta delle inefficienze del sistema statistico. Esempi tipici di questa porzione di economia non osservata sono dovuti perlopiù a scarsa collaborazione nei sondaggi per la raccolta dei dati o ad imperfezioni nei processi di campionamento<sup>21</sup>.

Dalla natura delle attività costituenti l’economia non osservata si evince come la loro eventuale inclusione nei sistemi di contabilità nazionale risulti una questione controversa. A livello europeo il passaggio dal SEC95 al SEC2010 ha portato delle importanti innovazioni negli schemi di contabilità macroeconomica nazionale, il cui risultato primario è stato una rivalutazione del PIL di gran parte degli Stati Membri. Questa rivalutazione riflette, tra le altre novità, un nuovo e diverso approccio al trattamento dell’economia non osservata: questo cambiamento è da ricondurre alla necessità di garantire la massima esaustività nella rappresentazione dei flussi economici, la quale produce miglioramenti nei conti nazionali dal punto di vista sia della qualità che della trasparenza. Se per quanto riguarda il sommerso statistico i miglioramenti sono stati prevalentemente sul lato delle fonti informative, grazie all’introduzione di un database integrato di variabili aziendali a carattere censuario (Frame-SBS), il sommerso economico è stato interessato da un rinnovamento di modelli e procedure, con particolare attenzione rivolta al contributo dei fenomeni di sotto-dichiarazione del valore aggiunto e di sfruttamento di lavoro irregolare. Altrettanto rilevante è stata l’inclusione negli schemi contabili delle attività illegali poiché, a prescindere dal loro carattere “negativo”, esse sono attività produttive a tutti gli effetti ed in quanto tali bisogna tenerne conto nel calcolo del PIL. Nello specifico, si raccomanda l’inclusione di almeno tre fenomeni (i servizi di prostituzione, la produzione e traffico di sostanze stupefacenti ed il contrabbando di tabacco ed alcool), la cui incidenza è stimata attraverso metodologie basate su domanda ed offerta, nonostante siano evidenti i limiti e le difficoltà derivanti dalla natura di tali attività, oltre a quelle che si riscontrano nel reperimento di informazioni attendibili<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> ISTAT, 2018: L’economia non osservata nei conti nazionali

<sup>22</sup> Sallusti, Federico; Puggioni, Augusto; Di Veroli, Nadia, 2015: L’economia non osservata nei conti nazionali

Tabella 1

Risultati complessivi per le attività illegali				
Attività	Consumo	Importazioni	Produzione	Valore aggiunto
Tipologia	Mid Euro	Mid Euro	Mid Euro	Mid Euro
Traffico di stupefacenti	12.7	1.0	11.8	10.5
Prostituzione	3.9	-	3.9	3.5
Contrabbando di tabacco	0.4	0.1	2.8	2.4
<b>Totale attività illegali</b>	<b>17.0</b>	<b>1.1</b>	<b>16.3</b>	<b>14.4</b>
Indotto				1.2
Incidenza (%)	1.7	0.3	0.5	0.9

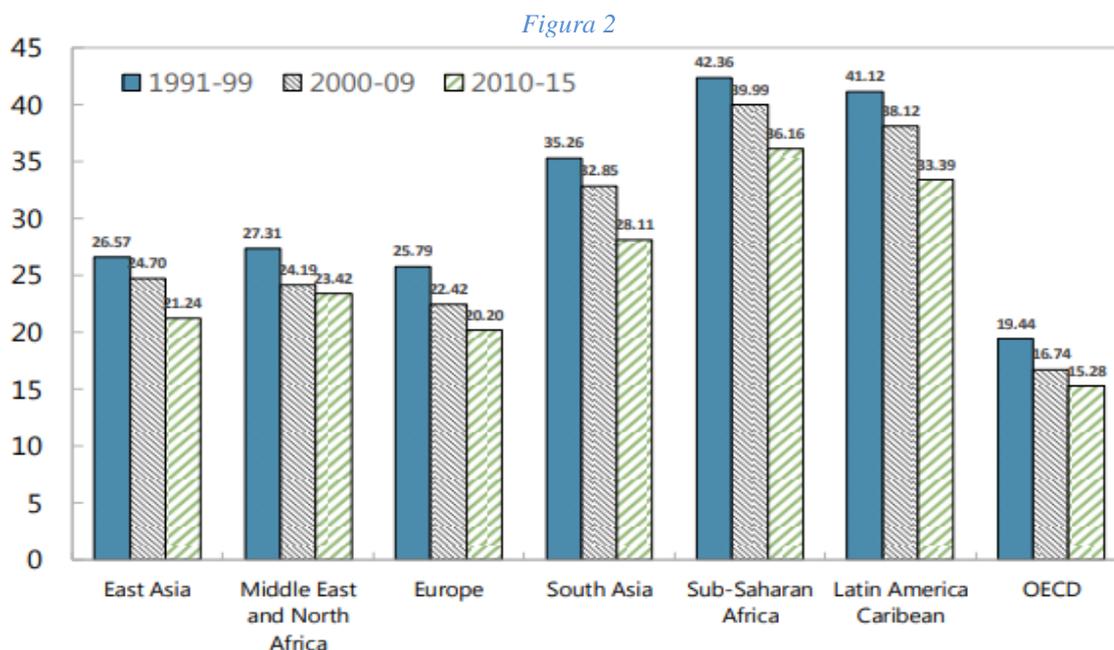
I dati empirici disponibili stimano che la quota di sommerso rapportata al PIL ufficiale ha avuto un trend negativo dagli anni '90 ad oggi, anche se le differenze tra le aree a livello mondiale sono rimaste pressoché invariate. L’Africa Subsahariana e molti paesi dell’America Latina e Caraibica presentano la situazione “peggiore” da questo punto di vista, con un’incidenza media superiore al 35% che maschera alcuni preoccupanti picchi come in Zimbabwe (67%) e Haiti (56,38%). L’Europa è invece il continente più “sano”, seppur la media attorno al 20% nasconde parecchie discrepanze: a paesi quali la Georgia (53,07%) e l’Ucraina (42,9%), ad esempio, si contrappongono Svizzera (6,94%), Germania (7,75%) e Paesi Bassi (7,83%). Menzione d’onore anche agli Stati Uniti (7%), secondi a livello mondiale dopo la Svizzera<sup>23</sup>.

Le motivazioni alla base di tali risultati possono essere di diversa natura. Ad esempio, è stato rilevato, perlopiù nei paesi meno industrializzati, il sussistere di una relazione positiva tra corruzione e sommerso. Inoltre, l’incentivo al sommerso sembra essere maggiormente dovuto ai cosiddetti “fallimenti istituzionali” (elevata corruzione percepita e PA poco efficiente) rispetto alla tassazione<sup>24</sup>.

Tabella 1: Sallusti, Federico; Puggioni, Augusto; Di Veroli, Nadia, 2015: L’economia non osservata nei conti nazionali, *ISTAT* – Pag.21

<sup>23</sup> [https://www.theglobaleconomy.com/rankings/shadow\\_economy/](https://www.theglobaleconomy.com/rankings/shadow_economy/)

<sup>24</sup> Guardia di Finanza, Scuola di Polizia Tributaria, anno di studi 2007/2008: Economia sommersa: profili di analisi comparata tra i principali Paesi dell’Unione Europea



## 1.2 – Trait d'union tra sommerso ed evasione

La presenza dell'economia non osservata comporta l'esistenza di tutta una serie di attività che per svariati motivi sfuggono alla conoscenza da parte della Pubblica Amministrazione preposta al controllo ai fini della tassazione. La tassazione ed il sistema tributario nella sua interezza presentano dunque uno stretto collegamento con l'economia non osservata: ciò che ne scaturisce può considerarsi un trait d'union tra sommerso ed evasione fiscale, due fenomeni che non a caso condividono il carattere dell'illegalità ed il fine ultimo di elusione di norme e controlli imposti dallo Stato.

Le tasse, con contributi ed imposte, fanno parte del più ampio insieme dei tributi, aventi funzione prevalente di redistribuzione della ricchezza ed erogazioni di servizi alla collettività, e sono definibili come prestazioni in denaro dovute allo Stato per poter fruire dei servizi pubblici messi a disposizione dallo stesso. In quest'ottica, ciascun individuo si trova continuamente di fronte ad un bivio: contribuire quanto effettivamente previsto oppure sottrarsi ai propri obblighi fiscali. La seconda scelta nello specifico può essere espletata attraverso tre comportamenti differenti:

- **Evasione fiscale:** è frutto di operazioni fraudolente volte alla sottrazione di materia imponibile ai danni dello Stato, solitamente attraverso la rappresentazione errata della propria situazione al fine di ridurre il gettito fiscale dovuto allo Stato<sup>25</sup>. È chiaramente

*Figura 2:* Medina, Leandro; Schneider, Friedrich, 2018: Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? *IMF Working Paper 18/17* – Pag.58

<sup>25</sup> <http://www.tasse-fisco.com/societa/evasione-fiscale-elusione-tributi/8165/>

un'attività illegale che da un lato riduce gli incassi statali, dall'altro permette agli evasori di arricchirsi ai danni dei contribuenti "onesti" nella società; essa è pertanto suscettibile di sanzioni amministrative o penali, in funzione della gravità dell'illecito fiscale e dell'importo effettivamente evaso. L'evasione può essere attuata in diversi modi: oltre all'utilizzo del sommerso e, quindi, di attività occulte come veicolo primario, troviamo ad esempio i casi specifici di mancata dichiarazione (parziale o totale non dichiarazione del reddito percepito), mancato pagamento e frode fiscale<sup>26</sup>, con quest'ultima fattispecie che viene identificata come vero e proprio reato penale (disciplinato dal D.lgs. 74/2000) in quanto consistente nell'occultamento doloso di base imponibile attuato mediante atti o fatti finalizzati a sviare l'attività di controllo<sup>27</sup>;

- **Legittimo risparmio d'imposta:** si ha quando, tra tutte le condotte fiscali contemplate dal legislatore, il contribuente seleziona quelle che garantiscono un minore onere tributario. Gli strumenti giuridici fungibili sono vari e differenti: vi sono più opportunità di scelta in merito, ad esempio, al tipo di società, alla cessione di aziende e partecipazioni, alla misura degli ammortamenti, al sistema di finanziamento adottato<sup>28</sup>. Essa è indubbiamente una pratica legale, essendo espressamente riconosciuta dall'ordinamento, ma è sempre necessaria una certa accortezza nel verificare che non vada a costituire un abuso di diritto che permetta di ottenere vantaggi fiscali illegittimi;
- **Elusione fiscale:** consiste nel porre in essere operazioni che, sfruttando lacune ed imperfezioni del sistema normativo a livello nazionale ed internazionale, permettono di conseguire dei legittimi vantaggi fiscali<sup>29</sup>. Si pone in una posizione intermedia tra evasione e risparmio d'imposta e rappresenta un argomento controverso che richiede apposite valutazioni caso per caso; tuttavia, esso si differenzia dall'evasione e, dunque, non ricade esattamente nell'ambito dell'illegalità in quanto si sostanzia nell'aggirare le norme senza comunque violarle o porre in essere comportamenti fraudolenti. Una delle fattispecie più interessanti a livello transnazionale è costituita dai paradisi fiscali, stati in cui il prelievo fiscale sui redditi di persone e imprese e sui depositi bancari risulta basso o addirittura nullo, attraendo di conseguenza capitali dall'estero in modo da poter beneficiare di questi regimi fiscali particolarmente vantaggiosi.

---

<sup>26</sup> <https://www.soldioggi.it/esempi-e-tipologie-di-evasione-fiscale-12103.html>

<sup>27</sup> <http://documenti.camera.it/dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/057nbis/001bisall02/00000003.pdf>

<sup>28</sup> <http://www.ipsoa.it/documents/fisco/accertamento/quotidiano/2016/11/16/anche-l-agenzia-delle-entrate-riconosce-il-legittimo-risparmio-d-imposta>

<sup>29</sup> <http://www.tasse-fisco.com/societa/evasione-fiscale-elusione-tributi/8165/>

La decisione in merito all'evasione matura sulla base di un'analisi costi-benefici legata ad un gran numero di variabili. Il modello più utilizzato per analizzare tale processo decisionale è quello di Allingham e Sandmo<sup>30</sup>, il quale interpreta l'evasione come una scelta di portafoglio e, in quanto tale, si colloca nell'ottica di una massimizzazione dell'utilità individuale.

L'utilità attesa di un individuo all'interno di tale modello è data da:

$$EU(Y_e) = (1 - p)u[Y - t(Y - Y_e)] + pu[Y - t(Y - Y_e) - tY_e - mtY_e - d],$$

dove  $p$  è la probabilità di accertamento della dichiarazione da parte delle Autorità,

$(Y - Y_e)$  è il reddito dichiarato dall'individuo, come differenza tra quello effettivo e quello che intende evadere,

$t$  rappresenta l'aliquota fiscale da applicare sul reddito dichiarato,

$mtY_e$  è la sanzione in caso di accertamento positivo (secondo un fattore  $m$  moltiplicato per l'importo evaso),

$d$  è il disagio arrecato all'individuo a causa dell'interferenza dell'accertamento nella sua attività economica.

A partire da ciò possiamo definire anche il rendimento atteso dall'evasione, dato dalla differenza tra l'imposta risparmiata in caso di mancato accertamento,  $(1-p)tY_e$ , e la sanzione da pagare in caso di accertamento positivo,  $pmtY_e$ :

$$r^a = t[1 - p(1 + m)]$$

Nel modello bisogna però tener conto anche del grado di avversione al rischio del contribuente, il quale tenderà a evadere meno quanto più sarà avverso al rischio; a ciò contribuiscono fattori quali, ad esempio, la ricchezza del contribuente<sup>31</sup>.

Perciò, da un lato avremo l'equazione del beneficio individuale del contribuente (dato un premio al rischio  $PR(Y_e^*)$ ),

$$B(Y_e) = tY_e^*[1 - p(1 + m) - PR(Y_e^*)],$$

mentre dall'altro la perdita netta di gettito per l'Amministrazione,

$$H(Y_e) = -(1 - p)tY_e^* + pmtY_e^* = [1 - p(1 + m)]tY_e^*.$$

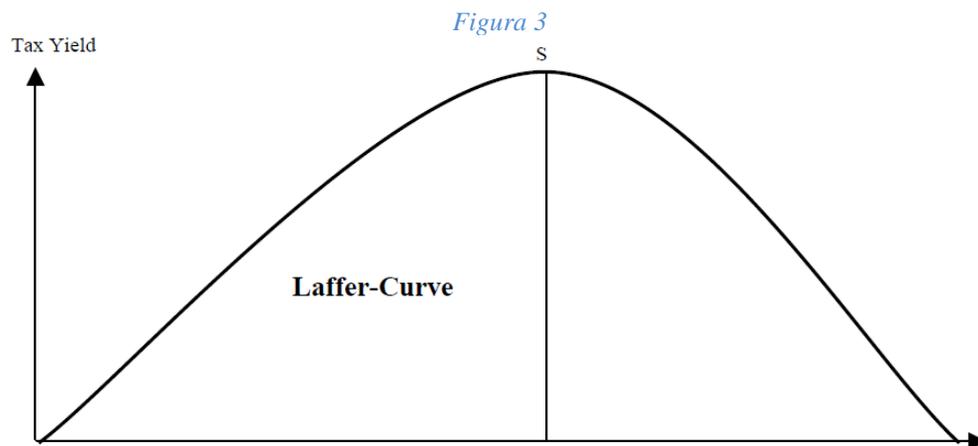
Da tale modello si evince come le determinanti dell'evasione siano principalmente tre: da un lato abbiamo la sanzione  $m$  e la probabilità d'accertamento  $p$ , le quali sono effettivamente degli strumenti di contrasto e in quanto tali disincentivano l'evasione (seppur la prima in maniera inferiore rispetto alla seconda); dall'altro abbiamo l'aliquota fiscale  $t$ , al cui aumento

<sup>30</sup> Allingham, Michael G.; Sandmo, Agnar, 1972: Income tax evasion: a theoretical analysis.

<sup>31</sup> Si suppone che la propensione al rischio di un individuo sia direttamente proporzionale a quanto quest'ultimo sia abbiente.

solitamente va a corrispondere un minor reddito dichiarato e, di conseguenza, una maggior evasione<sup>32</sup>.

Il rapporto tra tassazione ed evasione può essere analizzato anche dalla prospettiva della Curva di Laffer, un modello teorico basato su un'equazione che descrive il legame tra aliquota fiscale (livello di tassazione imposto) e gettito fiscale (quanto effettivamente incassato dalla riscossione delle tasse). Da questo modello si traggono due conclusioni fondamentali e tutt'altro che scontate: 1) esiste un livello di tassazione ottimale che garantisce il massimo gettito fiscale; 2) ad un'aliquota fiscale pari allo 0% e al 100% corrisponde un gettito fiscale nullo.



L'evasione può essere percepita in particolar modo nel tratto di curva che va dal punto di massimo gettito fiscale fino al livello d'imposizione fiscale del 100%: maggiori saranno i contributi da dover versare allo Stato, maggiore sarà l'incentivo ad evadere, fino al raggiungimento dell'estremo di massima pressione fiscale (100%) in cui l'idea di dover cedere la totalità dei guadagni ottenuti porterà i contribuenti a sottrarsi completamente all'imposizione fiscale<sup>33</sup>.

Nel corso degli anni, tuttavia, il modello sopra descritto si è dimostrato insufficiente a spiegare tutte le dinamiche legate all'evasione fiscale da parte dei contribuenti: è per questo motivo che si è scelto di includere nell'analisi alcuni fattori non propriamente economici, ad esempio costi di natura reputazionale e/o psicologica che possono conseguire dalla violazione di una norma morale o di un principio etico<sup>34</sup>. In aggiunta, il fenomeno evasivo può essere osservato anche in un'ottica che valuti elementi al di fuori della sfera individuale: ad esempio, analizzando le

---

Figura 3: Enste, Dominik, 2003: The Shadow Economy and Institutional Change in Transition Countries, *Institut der deutschen Wirtschaft of Köln* – Pag.40

<sup>32</sup> Vengono esclusi alcuni casi specifici quali, ad esempio, una sanzione calcolata sulla base della quantità di tasse evase e non del reddito non dichiarato.

<sup>33</sup> <https://www.informazionefiscale.it/Curva-di-Laffer-cos-e-cosa-significa>

<sup>34</sup> Amendola, Adalgiso; Dell'Anno, Roberto, 2008: Istituzioni, Diseguaglianza ed Economia Sommersa: quale relazione?

conseguenze dell'evasione sulle entrate dello Stato, sembra che uno dei fattori che possa maggiormente indurre all'evasione sia la sostanziale asimmetria informativa che distanzia Stato e contribuenti<sup>35</sup>.

Così come per l'economia sommersa, anche l'evasione fiscale presenta non poche problematiche nella stima e nella misurazione. Uno dei principali punti di riferimento è in tale contesto il tax gap: esso è una stima della *tax compliance*, data dalla differenza tra le imposte effettivamente incassate dalle amministrazioni fiscali e quelle che invece si incasserebbero in un regime di perfetto adempimento spontaneo alla legislazione esistente<sup>36</sup>. Nella letteratura economica è presente anche un'ulteriore distinzione, quella tra *assessment gap* e *collection gap*: il primo rappresenta la differenza tra il versamento teoricamente dovuto e quanto effettivamente dichiarato, mentre il secondo esprime il divario tra quanto dichiarato e quanto versato. In un recente report della Tax Research LLP<sup>37</sup> è possibile osservare dati su economia sommersa ed evasione fiscale (in termini di tax gap) dei principali Stati dell'Unione Europea:

Tabella 2

Member state	Medina and Schneider estimate shadow economy 2015	EU VAT gap estimate 2015	Raczkowski 2014 estimate	Average gap	Member state	Medina and Schneider estimate shadow economy 2015	EU VAT gap estimate 2015	Raczkowski 2014 estimate	Average gap
	%	%	%	%		%	%	%	%
Austria	9.01	8.24	7.50	8.25	Latvia	16.62	17.97	25.50	20.03
Belgium	17.80	10.76	16.40	14.99	Lithuania	18.65	26.42	28.00	24.36
Bulgaria	20.83	20.58	31.20	24.20	Luxembourg	10.38	5.56	8.00	7.98
Croatia	22.96	3.92	28.40	18.43	Malta	29.43	22.54	24.30	25.42
Cyprus	32.20	7.44	25.20	21.61	Netherlands	7.83	7.94	9.10	8.29
Czech Republic	10.47	16.48	15.50	14.15	Poland	16.67	24.51	23.80	21.66
Denmark	14.70	10.83	13.00	12.84	Portugal	17.82	11.46	19.00	16.09
Estonia	18.49	4.88	27.60	16.99	Romania	22.94	37.18	28.40	29.51
Finland	13.30	6.45	13.00	10.92	Slovak Republic	11.18	29.39	15.00	18.52
France	11.65	11.71	9.90	11.09	Slovenia	20.21	5.52	23.10	16.28
Germany	7.75	9.56	13.00	10.10	Spain	22.01	3.52	18.60	14.71
Greece	26.45	28.27	23.60	26.11	Sweden	11.74	-1.42	13.90	8.07
Hungary	20.49	13.74	22.10	18.78	United Kingdom	8.32	10.88	9.70	9.63
Ireland	9.58	9.94	12.20	10.57	Average	16.87	13.93	18.79	16.53
Italy	22.97	25.78	21.10	23.28					

<sup>35</sup> Tabella 2: Murphy, Richard, 2019: The European Tax Gap OECD, 2016: Italy's tax administration – A Review of Institutional and Governance Aspects – Pag.20

<sup>36</sup> [https://www.agi.it/economia/evasione\\_fiscale\\_che\\_cose\\_il\\_tax\\_gap-1169607/news/2016-10-16/](https://www.agi.it/economia/evasione_fiscale_che_cose_il_tax_gap-1169607/news/2016-10-16/)

<sup>37</sup> Murphy, Richard, 2019: The European Tax Gap OECD, 2016: Italy's tax administration – A Review of Institutional and Governance Aspects – Febbraio 2016.

### 1.3 – Cause ed effetti sul sistema socioeconomico

La *Shadow Economy* si configura dunque come un fenomeno vasto e complesso, contrapposto all'economia ufficiale, ma soprattutto dinamico e in continua mutazione, mostrando differenti pattern evolutivi in funzione del contesto di riferimento. Per comprendere a pieno le determinanti alla base di questo fenomeno appare necessario avvalersi di un approccio interdisciplinare, che affianchi a delle variabili di carattere prettamente economico altre di natura psicologica e sociologica.

Avviando l'analisi sul lato economico, il primo fattore da tenere in considerazione è sicuramente la **tassazione**. La pressione fiscale è una delle principali cause di aumento dell'economia sommersa: oltre alle considerazioni già fatte in merito alla Curva di Laffer<sup>38</sup>, essa va ad influire direttamente sul trade-off esistente tra lavoro e tempo libero, riversandosi sull'offerta di lavoro nei settori sommersi dell'economia; inoltre, la differenza tra il costo totale del lavoro nell'economia ufficiale e i guadagni lavorativi al netto delle imposte ha un peso rilevante nelle scelte dell'individuo, il quale potrebbe impiegarsi nel sommerso per ridurre o evitare tale differenza (pur dipendendo quest'ultima anche da altri fattori, ad esempio il sistema di sicurezza sociale). Anche la complessità del sistema fiscale e contributivo ha la sua incidenza. Un sistema eccessivamente elaborato e complicato da comprendere e interpretare può spingere verso l'alto il livello di sommerso per diverse ragioni: in primis diviene difficoltoso il controllo da parte delle autorità; tali caratteristiche vengono spesso assunte dai contribuenti come sintomi di inefficienza del sistema; un'eccessiva complessità potrebbe essere legata anche ad un elevato numero di norme e adempimenti da rispettare. Da ciò lavoratori e imprese trovano più conveniente impiegarsi nel sommerso, decisione che riduce gli oneri e permette la sopravvivenza in situazioni di concorrenza basate fondamentalmente sui costi<sup>39</sup>.

Uno stimolo all'evasione ed al sommerso può essere prodotto anche da **fattori istituzionali**, ai quali sono connessi costi di natura non tanto monetaria, quanto psicologica e reputazionale. Un contesto istituzionale percepito come inadeguato dai cittadini va ad accrescere la loro sfiducia nei confronti delle istituzioni e, perciò, porta a rifiutare quelle regole considerate eticamente/moralmente illegittime; questo porta a rifugiarsi nel sommerso, aggravando ulteriormente la situazione e rendendo meno efficaci strumenti e politiche messe in atto dalle

---

<sup>38</sup> Cfr. par.1.2

<sup>39</sup> La complessità del sistema fiscale può però essere anche uno strumento di contrasto al sommerso, in quanto garantisce un maggior numero di vie assolutamente legali per ridurre quanto dovuto in termini di imposte, motivando perciò a rimanere nei settori ufficiali

istituzioni per contrastare il fenomeno<sup>40</sup>. È stata osservata dunque una relazione negativa tra qualità delle istituzioni e crescita del sommerso: un maggior livello di qualità aumenta l'efficacia di regolamenti e sistemi fiscali, oltre ad accrescere la fiducia in essi riposta da parte dei cittadini, costituendo nel complesso un disincentivo all'operare nel sommerso.

Questa qualità è funzione di diverse variabili, tra le quali è opportuno menzionare il livello di **corruzione** che, oltre ad avere effetti dannosi sulla crescita economica e sullo sviluppo sociale, è anche sintomo di scarsa valenza di norme e regolamenti. La definizione più comunemente adottata per concettualizzare la corruzione è "l'abuso dell'ufficio pubblico o aziendale per scopi privati"<sup>41</sup>, anche se questo problema può esistere anche nel settore privato. Essa tende a manifestarsi prevalentemente sotto due forme, corruzione burocratica e corruzione fiscale: la prima tipologia si ha nel momento in cui viene richiesto il pagamento di tangenti per la fruizione di determinati servizi pubblici; la seconda, invece, si realizza quando gli ispettori fiscali sono disposti a mascherare casi di evasione in cambio di tangenti. Mentre ad oggi sono note svariate determinanti (ex. scarsi controlli interni, bassa trasparenza nelle procedure amministrative, interessi a ottenere vantaggi illeciti e tramite corrispettivi non dovuti)<sup>42</sup>, non vi è ancora consenso in merito alla natura stessa della corruzione, cioè se essa costituisca una causa o piuttosto un effetto dell'economia sommersa. Certa è però l'esistenza di un forte legame tra i due fenomeni: il sommerso può favorire la corruzione e, conseguentemente, accrescere la percezione di illegalità da parte dei cittadini; viceversa, alcune ricerche mostrano come ad un aumento della corruzione possa corrispondere un parallelo aumento del sommerso (seppur si tratti di una conclusione raggiunta solo in relazione ad alcuni Paesi).

Al contesto istituzionale è legata necessariamente la **regolamentazione**, quantificata in funzione del numero di leggi ed autorizzazioni a cui è vincolata l'attività d'impresa. Così descritta, è chiaro come la sua intensità vada a influenzare la libertà di scelta di lavoratori e imprese, spingendo verso l'alto il costo del lavoro; i lavoratori, come logica conseguenza, troveranno un maggiore incentivo ad evitare questi costi impiegandosi nel sommerso. Non vi sono dunque dubbi sul fatto che ad una maggiore regolamentazione sia associato un maggior livello di economia sommersa; questa affermazione viene tra l'altro confermata da alcuni studi in cui Paesi caratterizzati da una regolamentazione più pesante presentano al contempo un maggior grado di sommerso nel PIL. Dovrebbe perciò essere nell'interesse delle Istituzioni fare

---

<sup>40</sup> Amendola, Adalgiso; Dell'Anno, Roberto, 2008: Istituzioni, Diseguaglianza ed Economia Sommersa: quale relazione?

<sup>41</sup> Bargava, Vinay, 2005: The Cancer of Corruption

<sup>42</sup> Monticelli, Alessio, 2005: Economia Sommersa ed Evasione Fiscale. Analisi Teorica ed Evidenze Empiriche

maggiormente leva sul rafforzamento della legislazione. Ciononostante, i politici ed i burocrati trovano più conveniente virare sull'inasprimento della regolamentazione, in quanto questa si configura come uno strumento in grado di procurare loro, rispettivamente, maggiore potere politico e/o prospettive di carriera e, quindi, maggiori possibilità di rielezione e/o di incarichi in funzioni più ambite.

La regolamentazione diviene un tema cruciale nell'ambito del **mercato del lavoro** e, in merito, è opportuno soffermarsi su due aspetti in particolare: gli orari di lavoro ed il tasso di disoccupazione. Riguardo al primo aspetto, una riduzione delle ore di lavoro aumenta la disponibilità di ore che potrebbero potenzialmente essere impiegate nel sommerso, nonostante l'obiettivo posto da una politica di questo genere sia invece quello di "redistribuire" l'ammontare di lavoro che risulta limitato nella disponibilità<sup>43</sup>. Anche i tempi di pensionamento concorrono all'aumento del sommerso: difatti, la loro riduzione offre agli ex-lavoratori maggiori opportunità di impiegarsi nell'economia sommersa in parallelo alla ricezione dei contributi pensionistici. Oltre a questo, va aggiunto come le pensioni anticipate abbiano diversi altri effetti distorsivi sull'economia: in particolare provocano un aumento della capacità produttiva inutilizzata, erodono la base imponibile, incrementano gli oneri relativi a sistemi pensionistici e fiscali e riducono il PIL potenziale.

Per quanto concerne invece il tasso di disoccupazione, indagini svolte in molti Paesi facenti parte dell'OCSE dimostrano che alti tassi di disoccupazione sono dovuti a costi del lavoro troppo elevati, i quali rappresentano come già evidenziato un incentivo all'economia sommersa. In aggiunta a ciò va citata anche la legislazione sul lavoro come una fonte di espansione del sommerso: ciò avviene quando essa non si dimostri in grado di adeguarsi ai cambiamenti dettati dal contesto globale, in relazione soprattutto alla maggiore flessibilità che caratterizza le nuove forme di lavoro.

Altre determinanti del sommerso sono:

- La struttura industriale: esiste una correlazione negativa tra dimensione delle imprese e crescita dell'economia sommersa, in quanto settori composti in prevalenza da piccole imprese rendono più difficile il loro controllo, favorendo l'espansione del sommerso;
- La crescente domanda di servizi personalizzati da parte delle famiglie: questi, essendo parte di mercati la cui natura è *labour-intensive*, ne provocano l'allargamento e ciò crea terreno fertile per l'impiego di lavoro irregolare;

---

<sup>43</sup> Schneider, Friedrich; Enste, Dominik H., 2000: Shadow Economies Around The World - Size, Causes, and Consequences

- La crescente volatilità della new economy: il dominio incontrastato dell'innovazione tecnologica è in grado di creare nuove opportunità lavorative e attività di servizio, le quali possono avvalersi dell'informatica e delle nuove forme di comunicazione per renderne più difficoltoso il monitoraggio.

Completano il quadro i fattori non economici citati in precedenza. Tra questi troviamo soprattutto la *tax morale*, definibile come la motivazione intrinseca di un soggetto al pagamento delle tasse nonché fattore inversamente proporzionale alla crescita del sommerso, e l'**accettazione culturale**, cioè l'attitudine nei confronti del sommerso e l'impegno della società a suscitare riprovazione verso di esso (ad esempio attraverso le campagne informative)<sup>44</sup>.

Anche in virtù dell'assenza di evidenze empiriche complete e della compresenza di ipotesi contrastanti, l'analisi degli effetti provocati dalla crescita del sommerso risulta tutt'altro che agevole. Genericamente l'attenzione viene rivolta da un lato all'influenza sull'allocazione delle risorse e sulla perdita di entrate per lo stato, dall'altro all'impatto su istituzioni, norme e regole, con il fenomeno che in tal senso può configurarsi come un indicatore di deficit della situazione normativa ed istituzionale<sup>45</sup>. Si viene a creare un contesto in cui il sommerso rappresenta una valida alternativa per sfuggire alle eccessive limitazioni e perseguire un certo grado di libertà economica.

A livello macroeconomico, gli effetti maggiormente riscontrati riguardano:

- **Dimensione del PIL:** l'esistenza dell'economia sommersa, come già sottolineato<sup>46</sup>, distorce i dati di contabilità nazionale per via delle molteplici problematiche nella stima ed inclusione di questo fenomeno all'interno dei sistemi contabili dell'economia ufficiale. Per tale motivo misure del PIL che non tengano conto degli apporti del sommerso risultano sottostimate rispetto alla reale dimensione dell'aggregato;
- **Tasso di crescita dell'economia reale:** le diverse caratteristiche che distinguono l'economia ufficiale da quella sommersa producono inevitabilmente una discrepanza nel ritmo di crescita delle due. A riguardo l'ipotesi più accreditata identifica una correlazione negativa tra crescita dell'economia sommersa e tasso di crescita dell'economia ufficiale, con quest'ultimo che tende a diminuire in funzione di diverse variabili. Innanzitutto, tra economia sommersa ed ufficiale sussiste una sorta di

---

<sup>44</sup> Schneider, Friedrich; Enste, Dominik H., 2000: Shadow Economies Around The World - Size, Causes, and Consequences

<sup>45</sup> Enste, Dominik, 2003: The Shadow Economy and Institutional Change in Transition Countries

<sup>46</sup> Cfr. Par.1.1

concorrenza sleale, dovuta al fatto che gli impiegati nel settore regolare devono sostenere costi e sottostare a una serie di norme stabilite (ex. salari minimi e orari di lavoro) che invece non vanno a riguardare le aziende operanti nel sommerso. Queste ultime possono perciò avvantaggiarsi di un inferiore costo del capitale umano che permette loro di praticare prezzi concorrenziali per attirare una maggiore clientela, rallentando conseguentemente l'economia ufficiale. Inoltre, tali imprese trovano spesso il favore degli stessi lavoratori: essi trovano vantaggioso prestare un maggior numero di ore lavorative in cambio di salari più alti rispetto a quelli convenzionali, poiché non soggetti a contributi e tasse che restano invece nella disponibilità del datore di lavoro a tutto vantaggio del costo di produzione. Una ridotta crescita dell'economia ufficiale può essere anche riconducibile alle istituzioni: è stato osservato, soprattutto nelle nazioni con un'elevata dimensione del sommerso, che la scarsa qualità delle istituzioni crea insicurezza nel settore economico, ostacolando lo sviluppo delle imprese. Contribuisce alla crescita economica anche il livello degli investimenti statali i quali, se frenati dalla mancanza di fondi riconducibile anche a sommerso ed evasione, vengono limitati e rallentano la crescita.

Un'analisi focalizzata sul settore informale, però, sembra poter validare anche l'ipotesi opposta, in quanto il settore informale risponde essenzialmente alla domanda di servizi economici e di produzione su piccola scala. Questa considerazione può incrementare la concorrenza e l'efficienza, oltre al poter offrire opportunità di creazione di nuovi mercati e di aumento delle risorse finanziarie disponibili: in questo senso l'economia sommersa può presentare una correlazione positiva con la crescita economica.

- **Tasso di inflazione:** i prezzi nei settori sommersi non sono soggetti a imposte e per tale motivo crescono meno rapidamente di quelli nei settori regolari; questa differenza fa sì che il tasso di inflazione risulti più elevato rispetto a quello reale. Alcuni studi<sup>47</sup> hanno inoltre dimostrato l'esistenza di una relazione positiva tra la dimensione dell'economia sommersa e il livello d'inflazione.
- **Tasso di disoccupazione:** il lavoro irregolare accresce il tasso di disoccupazione in quanto i lavoratori in nero risultano registrati come ancora in cerca di impiego. In aggiunta, gli impiegati nel sommerso spesso presentano un'istruzione e delle competenze inadeguate per lo svolgimento di attività nel settore regolare: per tale ragione, quando le irregolarità vengono scoperte dalle autorità, è difficile ricollocare

---

<sup>47</sup> Ad esempio: Machar, Ummad; Méon, Pierre-Guillaume, 2012: Taxing the unobservable: The impact of the shadow economy on inflation and taxation.

questi soggetti nell'economia ufficiale, influenzando sulla disoccupazione nell'orizzonte di medio-lungo periodo.

Questi effetti si traducono, a livello politico, nella formulazione di strategie macroeconomiche che, fondandosi su dati sostanzialmente distorti, risultano errate e dunque inefficaci<sup>48</sup>.

L'economia sommersa ha rilevanti effetti sulla finanza pubblica. Quando il sommerso si espande, una logica conseguenza è un calo nelle entrate dello Stato, il quale può fronteggiare questa perdita in due modi: riducendo la qualità e/o la quantità dei servizi offerti o incrementando la pressione fiscale su imprese ed individui. Entrambe le opzioni vanno chiaramente a sfavore dei contribuenti; tali provvedimenti costituiscono dunque un ulteriore incentivo all'espansione del sommerso, alimentando un processo a spirale estremamente dannoso che va a compromettere l'efficacia delle politiche economiche e, al contempo, ad incidere negativamente sulla convivenza sociale e sul rapporto tra cittadini ed istituzioni<sup>49</sup>.

Tra i principali effetti negativi dell'economia sommersa vi è anche il modo in cui essa può influire sulla salute fiscale di uno stato. L'evasione di per sé ha diversi effetti negativi, sia distributivi che allocativi: riduce le risorse disponibili per la fornitura di beni e servizi pubblici; trasferisce le risorse in settori in cui evadere è più semplice, garantendone la sopravvivenza nonostante problemi di fondo quali arretratezza e improduttività; impedisce lo sviluppo dei mercati finanziari, rendendo possibile la realizzazione di operazioni poco trasparenti. Inoltre, va sottolineato che gli evasori sono considerati dei free-rider, cioè degli individui che utilizzano beni e servizi pubblici senza però contribuirvi nel finanziamento: questa constatazione, al di là degli effetti negativi sulle casse statali, ha anche degli importanti caratteri di ingiustizia sociale. Particolarmente difficile risulta stimare gli effetti economici degli operatori impegnati nel settore illegale (imprese mafiose, criminalità organizzata), anche se nel complesso si può dire che essi riguardino soprattutto la compromissione dello sviluppo del territorio, sia dal punto di vista economico che da quello sociale. Considerando l'ampia casistica in analisi, si può prendere in esempio le estorsioni, le quali sottraggono direttamente risorse agli imprenditori e al contempo disincentivano gli investimenti; oppure, con specifico riferimento alle attività mafiose, il pagamento del cosiddetto "pizzo" e il riciclaggio di proventi criminali possono distorcere pesantemente la concorrenza. I costi diretti che ne scaturiscono sono estremamente difficili da valutare: una metodologia molto utilizzata è stata proposta da Walker per il contesto australiano<sup>50</sup> ed è incentrata sul numero di reati commessi e sui costi economici e finanziari

---

<sup>48</sup> Mara, Eugenia-Ramona, 2011: Causes and consequences of underground economy

<sup>49</sup> Monticelli, Alessio, 2005: Economia Sommersa ed Evasione Fiscale. Analisi Teorica ed Evidenze Empiriche

<sup>50</sup> Walker, John, 1997: Estimates of the Costs of Crime in Australia in 1996

medi associabili a ciascuna tipologia. A questa componente vanno però aggiunti anche i costi indiretti, specialmente quelli associabili alla mafia ed alla sua pressione sulle imprese. Questi sono perlopiù un prodotto delle inefficienze che si determinano nel mercato del credito: si ha in primis un incremento dei costi operativi delle banche, connesso alla necessità di maggiore sicurezza e protezione dalla criminalità; secondariamente, aumentano le difficoltà nella valutazione della qualità dei soggetti richiedenti i prestiti, con un conseguente ampliamento delle garanzie richieste ed una simultanea minore propensione alla concessione di crediti<sup>51</sup>.

A queste si aggiunge una varietà di altre implicazioni: il sommerso disincentiva la crescita dimensionale delle imprese, in quanto una maggiore dimensione aziendale rende più problematiche le transazioni irregolari; nuoce ai lavoratori coinvolti, che operano privi di adeguate protezioni e garanzie; aumenta gli sprechi di risorse in virtù dei costi necessari a verificare il rispetto delle norme ed a mettere in atto eventuali sanzioni. Infine, essendo le operazioni sommerse prevalentemente pagate in contanti, ad un aumento dell'economia sommersa può corrispondere un parallelo aumento della domanda di moneta circolante. Non è un caso che molti Paesi (ad esempio la Svezia) abbiano intrapreso il percorso che conduce ad una forma di *cash-free economy*, in cui il denaro contante viene totalmente ripudiato per far spazio ad un sistema dove le transazioni vengono effettuate solo per via elettronica. Sono evidenti i possibili vantaggi di un cambiamento di questo tipo, soprattutto in termini di comodità, efficienza e rapidità nelle operazioni. Tuttavia, alcune ricerche sostengono che i soggetti con reddito più basso potrebbero essere penalizzati, se non addirittura esclusi, da un sistema di questo tipo; inoltre, ai prospettati miglioramenti nei sistemi di sicurezza si contrappone la minaccia costituita dall'avanzamento degli hacker<sup>52</sup>.

Nonostante tutte le considerazioni fatte, esiste un altro filone di studiosi che ha teorizzato anche degli effetti positivi dell'economia sommersa.

Innanzitutto, essa crea un valore aggiunto supplementare rispetto a quello esclusivo del mercato ufficiale che, se reintrodotta nell'economia regolare, andrebbe a stimolare la crescita del PIL ufficiale; allo stesso modo, la spesa degli individui che percepiscono un reddito da attività sommerse nell'ambito dell'economia ufficiale andrebbe ad avere un impatto positivo sulla domanda aggregata del settore regolare. A ciò si aggiunge il potenziale dell'economia sommersa nel poter assorbire eventuali shock sociopolitici, ad esempio dal punto di vista della

---

<sup>51</sup> Tarantola, Anna Maria, 2012: Dimensione delle attività criminali, costi per l'economia, effetti della crisi economica.

<sup>52</sup> <https://medium.com/n26-us/the-advantages-and-disadvantages-of-a-cashless-economy-ceaca3a87221>

disponibilità di prodotti altrimenti inesistenti nel settore regolare e che quindi potrebbero entrare in gioco in momenti di crisi<sup>53</sup>.

In secondo luogo, il sommerso è un terreno fertile per l'innovazione. Gli impiegati nei settori irregolari dell'economia sono più propensi ad assumersi dei rischi: questi possono essere ridotti, insieme ad una buona percentuale dei costi, aggirando regolamenti e fisco, offrendo dunque l'opportunità di sviluppare in maniera più agevole prodotti e servizi innovativi, oltre che ricercare nicchie di mercato potenzialmente profittevoli.

Dal punto di vista del mercato del lavoro, un'economia sommersa in crescita può attrarre lavoratori che sono al di fuori dei circuiti economici regolari<sup>54</sup>. Inoltre, data la composizione della forza lavoro irregolare, il lavoro informale può rappresentare un meccanismo surrogatorio e/o integrativo dei sistemi di protezione sociale.

Infine, essa può stimolare le Istituzioni a adeguarsi ad un sistema economico in continua evoluzione, fungendo talvolta anche da "sanzione" per i decisori pubblici non in grado di assecondare l'ammodernamento di mercati del lavoro o dei sistemi di protezione sociale con provvedimenti e riforme adeguati<sup>55</sup>.

Considerando le due diverse linee di pensiero e, dunque, la possibile coesistenza di effetti positivi e negativi derivanti dall'economia sommersa, appare complicato calcolare l'effetto "netto" prodotto dal fenomeno. La tendenza più diffusa è quella di ritenere plausibile l'esistenza di conseguenza positive nel breve-medio periodo alle quali si contrappone, nel lungo termine, l'incidenza negativa del sommerso su servizi pubblici, investimenti e casse dello stato.

---

<sup>53</sup> Mara, Eugenia-Ramona, 2011: Causes and consequences of underground economy.

<sup>54</sup> Monticelli, Alessio, 2005: Economia Sommersa ed Evasione Fiscale. Analisi Teorica ed Evidenze Empiriche.

<sup>55</sup> Amendola, Adalgiso; Dell'Anno, Roberto, 2008: Istituzioni, Diseguaglianza ed Economia Sommersa: quale relazione?

## **CAPITOLO 2 – ANALISI METODOLOGICA**

### **2.1 – Approcci alla misurazione**

L'importanza assunta dall'economia sommersa nel moderno contesto socioeconomico e l'interesse che essa ha suscitato a livello sia interno che internazionale hanno reso centrale la tematica delle modalità di misurazione della sua reale entità. La stima dell'economia non osservata è un compito molto difficile in quanto la sua dimensione dipende in maniera cruciale dalla definizione della stessa: delineandone i contorni in maniera chiara e precisa non vi sarebbe spazio per ambiguità in grado di influire sulla valutazione e, in effetti, sono stati sicuramente compiuti dei passi avanti in questo campo, nonostante la definizione e la classificazione delle attività incluse nel fenomeno sia ancora tutt'altro che esaustiva. Le limitazioni sono ancora numerose e legate perlopiù alla natura stessa del sommerso ed alla difficoltà nel reperimento di dati e informazioni precise; d'altronde, queste criticità sono comuni a tutte le discipline che si collocano nel più ampio ambito delle scienze sociali, per le quali sembra non essere possibile avvalersi di esperimenti attendibili. Ciò che ne consegue è la scarsa disponibilità di fonti statistiche ufficiali, derivante anche dalla diversa qualità e reperibilità di tali fonti tra un Paese e l'altro; a questo si aggiunge l'assenza di serie storiche aggiornate o, comunque, affidabili per ampiezza temporale e disaggregazione territoriale. Data l'enorme instabilità nel tempo delle attività e del lavoro sommersi, nonché la loro diversa incidenza settoriale e territoriale, questa carenza informativa non rende dunque possibile catturare a pieno l'essenza di un fenomeno tanto ampio e dinamico. Queste difficoltà hanno inevitabilmente prodotto, soprattutto da parte dei Paesi industrializzati, un importante impegno nella ricerca di approcci efficaci al fenomeno, attraverso metodologie e strumenti differenti, al fine di poter ottenere delle stime valide e approssimate all'entità reale del suo valore, oltre che confrontabili a livello internazionale. Certo è che le opportunità di sviluppo di nuovi metodi e la disponibilità di un insieme informativo di partenza più ricco hanno consentito di oltrepassare alcuni confini<sup>56</sup>.

Ponendo l'attenzione sulle conseguenze del sommerso, ad oggi sono due gli effetti più citati e maggiormente oggetto di discussioni nella letteratura: da un lato l'incidenza che l'economia sommersa esercita su statistiche ufficiali e criteri economici, dall'altro il deficit di bilancio provocato dai fenomeni evasivi ed elusivi. La ricerca di un metodo di stima adatto a quantificare il fenomeno dell'economia non osservata si colloca allora anche nell'ottica di voler determinare nella maniera più puntuale possibile il divario fiscale da esso provocato e ottenere, conseguentemente, dei criteri di valutazione oggettivi ed affidabili.

---

<sup>56</sup> Guardia di Finanza, Scuola di Polizia Tributaria, anno di studi 2007/2008: Economia sommersa: profili di analisi comparata tra i principali Paesi dell'Unione Europea.

Le metodologie di ricerca vengono comunemente classificate in due grandi filoni, ciascuno a sua volta articolato in più sottocategorie:

- **Metodi diretti:** basati su dati prettamente di natura microeconomica, questi metodi puntano a stimare direttamente l'ampiezza dell'economia sommersa attraverso questionari, interviste, attività di vigilanza tributaria e indagini sul campo<sup>57</sup>. Tali metodologie risultano solitamente circoscritte a regioni territoriali o settori di attività ben specifici e sono ancora scarsamente impiegate e da perfezionare. Le principali debolezze risiedono nell'impossibilità di effettuare previsioni future e nei rischi connessi sia al campione scelto, che potrebbe non essere rappresentativo e condurre a risultati inesatti, sia all'attendibilità delle risposte fornite dagli intervistati, i quali potrebbero ovviamente avere interesse a nascondere informazioni circa un loro coinvolgimento nel settore sommerso<sup>58</sup>. Non bisogna inoltre trascurare i soggetti preposti alla vigilanza, le cui competenze, capacità professionali e incorruttibilità, unitamente agli strumenti operativi a loro disposizione, potrebbero inficiare i processi di misurazione. A questi difetti si aggiunge anche il fatto che le metodologie in questione sono abbastanza costose e talvolta non possono essere messe in pratica da alcuni Paesi, i quali spesso si limitano ad indagare aree urbane ben precise<sup>59</sup>;
- **Metodi indiretti:** si tratta di studi che cercano di ricavare la portata dell'economia sommersa facendo riferimento a grandezze considerate indicative della sua reale estensione<sup>60</sup>. I modelli appartenenti a questo insieme possono essere di due tipologie: **modelli economico-statistici** e **approcci macroeconomici**. I primi si avvalgono di indicatori statistici e modelli economici in grado di captare i segnali lasciati in superficie dalle attività economiche sommerse; questi, se da una parte agevolano il confronto internazionale e offrono la possibilità di trarre conclusioni di medio-lungo periodo, dall'altra sono spesso basati su ipotesi teoriche ed assunzioni tanto semplicistiche quanto lontane dalle realtà, caratteristica che li porta frequentemente a peccare di affidabilità. I secondi si fondano invece sul confronto tra aggregati di natura macroeconomica, talvolta messi in relazione anche con le cause del sommerso, ed hanno

---

<sup>57</sup> Zizza, Roberta, 2002: Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano.

<sup>58</sup> Guardia di Finanza, Scuola di Polizia Tributaria, anno di studi 2007/2008: Economia sommersa: profili di analisi comparata tra i principali Paesi dell'Unione Europea.

<sup>59</sup> Saunders, Stephen Graham, 2005: Estimates of the informal economy in South Africa: some macroeconomic policy implications.

<sup>60</sup> Valentini, Enzo, 2004: Sussidio di disoccupazione, tassazione ed economia sommersa.

come fine principale quello della correzione del PIL, malgrado sia spesso complicato riuscire a delineare il confine tra sommerso statistico e sommerso economico.

A questi si aggiunge un terzo filone contenente quelli che sono denominati “**metodi misti**”, i quali utilizzano in maniera integrata i due approcci sopra citati permettendo di ottenere dei risultati più attendibili. Particolare attenzione verrà rivolta al *Model Approach*, metodo che identifica l’entità del sommerso come una variabile latente e che si sofferma soprattutto sui legami causa-effetto intercorrenti tra il fenomeno ed un ampio numero di indicatori e variabili di diversa natura.

È logico che la scelta di utilizzare un metodo di stima piuttosto che un altro potrà condurre a risultati tra loro discordanti: per questo motivo non è ancora stato identificato un metodo ideale o dominante per la misurazione dell’entità del sommerso, né è stata tuttora riconosciuta una metodologia “ufficiale” condivisa a livello internazionale. La prassi suggerisce comunque l’utilizzo congiunto di più metodi, in modo da riuscire ad andare il più possibile oltre i problemi e le debolezze che caratterizzano ciascuno di essi<sup>61</sup>.

## 2.2 – Metodi di stima diretti

### *Metodo di Franz*

Questa metodologia è stata proposta per la stima dell’evasione fiscale con specifico riferimento a piccole imprese (meno di 20 dipendenti), imprese individuali e lavoratori autonomi.

Il metodo adottato da Franz per la stima del sommerso in Austria<sup>62</sup> si fonda su dati statistici ufficiali ed ha come presupposto il bisogno di una certa coerenza tra i ricavi e i costi osservati in un’impresa: informazioni a riguardo vengono ottenute tramite indagini campionarie (< 20 addetti) o attingendo da dati censuari (> 19 addetti). Nello studio originale, il focus ricade segnatamente su due tipologie di attività nascoste: quelle messe in atto dai lavoratori autonomi, denominate “*off the records activities (OR)*”, e quelle attuate dai dipendenti, chiamate invece “*moonlight activities (ML)*”. Per proseguire nell’analisi si mettono a confronto, considerando imprese simili per settore di appartenenza e caratteristiche, il reddito percepito dai lavoratori autonomi e quello percepito dai lavoratori dipendenti, sotto l’ipotesi che il reddito medio dei primi sia sempre superiore a quello dei secondi. Dato questo scenario, lavoratori autonomi e

---

<sup>61</sup> Schneider, Friedrich; Buehn, Andreas (2013): Estimating the size of the shadow economy: Methods, problems and open questions.

<sup>62</sup> Franz, Alfred, 1985: Estimates of the hidden economy in Austria on the basis of official statistics.

piccole imprese che riportino un reddito in contrasto con quest'ultima ipotesi saranno automaticamente tacciati di sotto-dichiarazione<sup>63</sup>.

Una stima effettuata in questo modo risulta vantaggiosa in quanto è ottenuta dettagliatamente per alcune classi di soggetti, escludendo dall'insieme le imprese di grandi dimensioni e le complicazioni legate alla raccolta di dati su di esse; in più, i risultati ottenuti possono essere di grande ausilio nella guida alla selezione dei casi da sottoporre ad accertamento fiscale. Tuttavia, il metodo descritto non risulta privo di criticità, associabili in primis alle dichiarazioni fiscali oggetto di rivalutazione: infatti, il salario medio preso come punto di riferimento per i lavoratori non dipendenti è più basso rispetto a quello effettivamente attribuibile e, di conseguenza, la rivalutazione prodotta non è abbastanza significativa. Inoltre, la scelta di utilizzare un valore medio in una categoria nella quale il salario (fisso) dei lavoratori dipendenti ha una grande influenza può generare un tendenziale appiattimento del ciclo economico<sup>64</sup>. Già questi due fattori segnalano la necessità di avviare un programma di accertamenti in grado di misurare in maniera più corretta e approfondita l'evasione esistente. A completamento delle problematiche del modello si aggiunge la scarsa oggettività dell'ipotesi di partenza relativa ai redditi: le imprese sono per loro natura soggette al rischio d'impresa e questo può portare ad una non indifferente variabilità del livello di fatturazione rispetto alla media settoriale definita a priori.

### *Auditing dei contribuenti*

Così come il Metodo di Franz, anche l'auditing dei contribuenti rappresenta un approccio mirato alla stima di quella componente del sommerso che è l'evasione fiscale. Il punto di partenza di tale metodo risiede nella definizione di un determinato campione di contribuenti: l'elaborazione avviene in maniera del tutto casuale, nel caso in cui si voglia ottenere una generica misurazione del fenomeno evasivo, o in maniera più accurata quando invece l'obiettivo prefissato sia il recupero del gettito fiscale non incassato. Una volta definito il campione, questo passerà al vaglio dell'attività delle autorità fiscali competenti le quali, attraverso una serie di controlli, accertamenti e verifiche contabili, individueranno eventuali frodi fiscali, sotto-dichiarazioni reddituali e, in generale, manifestazioni evasive. Dai dati raccolti sarà poi possibile procedere ad una stima attendibile sulla quantificazione del reddito medio evaso, risultato che potrà a sua volta essere esteso alla fattispecie dell'universo di riferimento in modo da consentire il calcolo di una stima plausibile del tax gap.

---

<sup>63</sup> [https://www.okpedia.it/metodo\\_di\\_franz](https://www.okpedia.it/metodo_di_franz)

<sup>64</sup> Palmieri, Ilaria, 2004: Metodologie utilizzate per quantificare l'evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti.

Questa metodologia risulta ad oggi scarsamente applicata a livello internazionale ed uno dei (pochi) lavori rilevanti a riguardo è il modello ideato nel 1991 da Feinstein per la determinazione dell'evasione fiscale negli Stati Uniti<sup>65</sup>. Si tratta di un modello statistico, identificato dall'economista americano col nome di "detezione frazionale", composto da due equazioni vettoriali: una si riferisce alla *compliance* del contribuente e, dunque, alla possibilità che egli commetta una violazione; l'altra è associata invece al "controllore" ed al processo di detezone, esaminando perciò la probabilità di individuare un comportamento evasivo.

Nonostante alcune peculiarità, come ad esempio la considerazione del processo di controllo come elemento interno all'analisi, le evidenze ed i risultati provenienti da questo studio fanno trasparire i pregi e i difetti che vengono generalmente associati a questa classe di metodologie. Tra i vantaggi vi è in primo luogo la possibilità, sulla base delle informazioni ottenute tramite i controlli fiscali, di agire su questi ultimi per migliorarne la qualità nel tempo. Secondariamente, sottoponendo ad un'analisi di questo tipo un campione ben preciso di soggetti, si è in grado di ampliare la propria conoscenza sul fenomeno evasivo a livello generale (ad esempio attraverso lo studio delle modalità mediante le quali i contribuenti presi in esame hanno effettivamente aggirato il fisco). Infine, essendovi incertezza in merito alle modalità di campionamento ed ai soggetti da includervi, la generalità dei contribuenti è posta in uno stato d'allerta che disincentiva la messa in atto di comportamenti evasivi.

Tra le debolezze che invece vanno a minare la stabilità e l'attendibilità del metodo si hanno in primo luogo i pesanti costi da sostenere. Gli oneri sono prevalenti nelle fasi preliminari della metodologia, in quanto si richiede l'assegnazione di risorse sia per l'elaborazione del campione che per i successivi processi di misurazione: l'elevata precisione necessaria in fase di campionamento, il sostegno alle tecniche di misurazione e la garanzia di funzionamento del metodo rendono inevitabilmente dispendioso finanziare modelli di questo genere. Al processo di campionamento si associa la distorsione dei risultati e, di conseguenza, delle stime generalizzate finali, in quanto difficilmente il campione scelto risulterà significativo e/o rappresentativo della totalità dei contribuenti: è anche e soprattutto questo il motivo del crescente impegno nella ricerca di interventi correttivi a tale approccio. Gli accertamenti soffrono invece della disomogeneità che caratterizza sia i componenti del campione, particolarmente variegati per caratteristiche socioeconomiche, sia la classe dei funzionari, in termini di formazione e professionalità<sup>66</sup>. A queste criticità nei controlli si sovrappongono

---

<sup>65</sup> Feinstein, Jonathan S., 1991: An econometric analysis of income tax evasion and its detection.

<sup>66</sup> Palmieri, Ilaria, 2004: Metodologie utilizzate per quantificare l'evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti.

inoltre la difficoltà intrinseca nel rilevamento dei fenomeni evasivi, soprattutto per coloro che occultano totalmente (e non solo parzialmente) i propri redditi, e il modo in cui le ispezioni vengono accolte dai contribuenti, i quali spesso le considerano al pari di vere e proprie intrusioni nella privacy e, in quanto tali, faticano a percepirle positivamente.

### *Indagini campionarie*

Attraverso le indagini campionarie è possibile effettuare, a livello d'impresa o di singola unità familiare, delle vere e proprie ricerche che vertono sulle attività sommerse nelle quali gli intervistati sono coinvolti o delle quali essi sono presumibilmente a conoscenza. Queste avvengono solitamente attraverso il metodo dell'intervista diretta, con la predisposizione di questionari ai quali i contribuenti vengono sottoposti anche al fine di comprenderne il comportamento e l'opinione verso la fiscalità. Le informazioni acquisite tramite queste indagini riguardano soprattutto redditi dichiarati e spese, bilanci, consistenza patrimoniale posseduta e forza lavoro e, grazie al successivo confronto con i dati statistici ufficiali, si è in grado di individuare fattispecie quali sotto-dichiarazioni dei redditi percepiti o del numero di lavoratori impiegati; ogni scostamento tra le due fonti disponibili sarà dunque da imputare al sommerso. L'elemento distintivo di questo metodo è la spontaneità degli intervistati: essi, infatti, partecipano volontariamente a questo genere di indagini e ciò, almeno in teoria, sottintende un loro impegno nel voler dare risposte quanto più veritiere possibile, quantomeno se rapportate a quelle fornite al fisco o alle fonti statistiche ufficiali. In questo modo si riesce ad ottenere un quadro abbastanza dettagliato sullo stato corrente del sommerso e sul suo processo di formazione, il tutto coniugato a tempistiche di svolgimento ed elaborazione relativamente brevi. Questa caratteristica è sicuramente un pregio, ma al contempo costituisce anche un difetto da non trascurare: difatti, nonostante la spontaneità degli intervistati, è difficile pensare che tutti i soggetti saranno fedeli alla realtà nel dichiarare la conoscenza di attività sommerse o il loro impiego in esse, specialmente coloro che ne siano maggiormente coinvolti. Costoro saranno perciò portati a rifiutare o astenersi dal sottoporsi a queste indagini, con una conseguente sottostima del risultato finale. Al fine di superare questa "diffidenza" degli intervistati si cercano soluzioni quali, ad esempio, le interviste face-to-face o la tecnica della persona conosciuta<sup>67</sup>. Un altro problema è rappresentato dalle informazioni che possono essere effettivamente estrapolate attraverso questa metodologia: i questionari strutturati si

---

<sup>67</sup> Il questionario non viene somministrato da un intervistatore estraneo, bensì da un soggetto del luogo, "vicino" al contribuente, in grado dunque di creare un clima di fiducia tale da annullare quanto più possibile la diffidenza dell'intervistato.

concentrano, di per sé, solo su caratteri già noti sin dall'inizio della ricerca, mentre non permettono di affrontare in maniera sufficientemente approfondita altri aspetti del fenomeno. Questa constatazione ha portato i ricercatori a preferire sempre più l'utilizzo di questionari semi-strutturati, nei quali l'alternanza di domande a risposta aperta e a risposta chiusa garantisce una maggiore libertà nella trattazione del fenomeno. Difficoltosa appare anche l'estensione dei risultati ottenuti dalle indagini ad un livello "universale": la distorsione delle informazioni fornite dagli intervistati e l'incompletezza degli elenchi ufficiali rendono infatti problematico il processo di *grossing-up*.

## 2.3 – Metodi di stima indiretti

### METODI MACROECONOMICI

#### *METODI DELLA DISCREPANZA TRA GRANDEZZE DIVERSE*

Questa classe di metodi indiretti poggia sul confronto tra i valori di una stessa grandezza economica rilevati attraverso metodologie di misurazione differenti. Le stime prodotte dovrebbero risultare tra loro uguali, o comunque molto simili, a prescindere dall'approccio di misurazione scelto: eventuali discrepanze possono perciò essere riconducibili alla presenza di attività irregolari. Ne distinguiamo tre tipologie principali: discrepanza tra reddito e spesa, discrepanza tra dati contabili e dati fiscali e discrepanza tra forza lavoro regolare e "normale"<sup>68</sup>.

#### *Discrepanza tra spesa nazionale e reddito*

L'entità del PIL complessivo può essere stimata alternativamente attraverso tre metodi: il metodo del reddito, il metodo della spesa ed il metodo dell'output. La misura dal lato del reddito tiene conto della somma dei redditi percepiti all'interno del sistema economico in un dato periodo di tempo: il PIL sarà dunque ottenuto sommando le remunerazioni dei vari fattori produttivi (salari, rendite, interessi ecc.). Il metodo della spesa considera invece l'impiego del reddito e quindi il PIL rispecchierà l'ammontare della spesa nazionale in un dato intervallo di tempo (Generalmente: Consumi + Investimenti). Nel metodo dell'output, infine, il PIL rappresenta il valore dei beni finali prodotti e, dunque, il complesso del valore aggiunto alla produzione in ogni fase del processo produttivo.

Come si può logicamente dedurre, questi tre approcci sono indirizzati alla misurazione dello stesso aggregato e, per tale motivo, dovrebbero tutti condurre al medesimo risultato. Prendendo avvio da questa premessa, l'approccio della discrepanza si focalizza sui valori ottenuti tra un

---

<sup>68</sup> Guardia di Finanza, Scuola di Polizia Tributaria, anno di studi 2007/2008: Economia sommersa: profili di analisi comparata tra i principali Paesi dell'Unione Europea.

metodo e l'altro, con specifica attenzione rivolta a quelli del reddito e della spesa: la presenza o meno di sommerso dipenderà dall'eventuale esistenza di un significativo divario tra i due valori. Questa conclusione viene ulteriormente avvalorata da due assunzioni alla base del modello e relative, rispettivamente, ai due metodi impiegati: nel metodo del reddito, essendo la misurazione operata dal lato delle famiglie e non delle imprese, si suppone che le prime non abbiano in genere alcun interesse a nascondere il reddito prodotto in maniera irregolare; nel metodo della spesa, invece, si ritiene che sia possibile per gli operatori occultare il loro reddito, ma non le loro spese<sup>69</sup>.

L'analisi deve ovviamente considerare alcune possibili imprecisioni nelle fasi di calcolo e presentazione dei risultati. Ad esempio, i due metodi utilizzati in questo approccio conducono a due risultati inizialmente non confrontabili, in quanto la stima attraverso il metodo della spesa è ottenuta a prezzi di mercato, mentre quella ricavata dal metodo del reddito è a costo di fattore: è dunque necessario convertire i due valori in somme comparabili, in questo caso rispettivamente RNL (Reddito nazionale lordo) e GNE (Spesa nazionale lorda)<sup>70</sup>. La problematica maggiore, tuttavia, sta proprio nell'entità stessa della discrepanza poiché, se essa risulta eccessivamente elevata, si rende necessaria una sua rivalutazione. Gli statistici sono propensi ad operare questo genere di correzioni "al ribasso", rimuovendo dalla stima iniziale molti dei fattori inizialmente inclusi nel calcolo (ad esempio le stagionalità): questa tendenza porta, in ultima battuta, alla pubblicazione di una stima del sommerso volutamente distorta ed inclusiva anche di errori e imprecisioni riconducibili alle statistiche ufficiali ed alle varie limitazioni legate ai metodi di indagine ed al campionamento<sup>71</sup>. Bisogna inoltre tenere presente che il reddito eventualmente evaso potrebbe essere reinvestito in beni e servizi anch'essi appartenenti al settore sommerso, impedendo una loro rilevazione attraverso il metodo della spesa e portando ad una sottovalutazione del fenomeno.

#### *Discrepanza tra dati statistici e fiscali*

Uno degli approcci più utilizzati è senza dubbio quello che va a confrontare i dati di contabilità nazionale con quelli fiscali: essendo i secondi dichiarati dai contribuenti ed i primi più esaustivi in merito alla realtà economica, regolare e non, una differenza tra i due è con ogni probabilità riconducibile a fenomeni evasivi del fisco.

---

<sup>69</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: Analisi delle metodologie adottate per la rilevazione del sommerso.

<sup>70</sup> Tahmasebi, Mostafa, 2015: The estimate of the underground economy : the contributions of the fuzzy modeling.

<sup>71</sup> Schneider, Friedrich; Buehn, Andreas, 2013: Estimating the size of the shadow economy: Methods, problems and open questions.

Il primo passo è determinare, a partire da una o più imposte scelte, la base imponibile potenziale (BIP) ad essa/e relativa, in modo da disporre di un aggregato comparabile con le dichiarazioni fiscali dei contribuenti. La BIP, però, trascura le componenti di evasione, elusione ed erosione che caratterizzano la situazione fiscale, oltre alle varie forme di esclusioni ed esenzioni previste dal sistema tributario: per questo motivo si attua una distinzione tra base imponibile dichiarata (BID) e base imponibile effettiva (BIE), con la seconda che ingloba tutti i “fenomeni” sopra elencati. Dal confronto di queste due serie di dati è possibile ricavare la base imponibile evasa come differenza tra quella dichiarata e quella effettiva. Questo risultato, però, non rappresenta l’effettiva perdita del fisco dovuta all’evasione: per conoscere quest’ultima è necessario procedere al calcolo del tax gap come prodotto tra la base imponibile evasa ed una determinata aliquota.

Alla definizione di quest’ultima aliquota vengono tuttavia associate le maggiori difficoltà operative: le aliquote, infatti, variano in base al tipo di imponibile ed anche soluzioni come la scelta di un’aliquota media risultano particolarmente complicate dal punto di vista applicativo, soprattutto in presenza di aliquote progressive. Anche l’entità del tax gap è oggetto di numerose critiche: si stima ad esempio che vi sia una tendenza a sopravvalutare questa componente per ragioni quali, ad esempio, la mancata considerazione del fatto che le spese di consumo degli evasori provocano una crescita nel reddito degli individui non evasori. A completamento delle debolezze del modello si aggiunge il fatto che, spesso, i dati di contabilità nazionale includono già essi stessi una certa porzione di evasione o sommerso, in quanto sono dati non totalmente indipendenti dalle rilevazioni fiscali<sup>72</sup>.

#### *Discrepanza tra forza lavoro regolare e forza lavoro “normale”*

Nello stimare il sommerso dai dati sulla forza lavoro, l’approccio utilizzato si differenzia dagli altri in quanto parte dalla determinazione di un livello di occupazione considerato “standard” e costante nel tempo (la Commissione Europea, ad esempio, fissa tale livello al 70%). Questo verrà comparato al livello di occupazione effettivamente riscontrato al momento della misurazione, attribuendo dunque eventuali riduzioni ad un maggiore impiego di forza lavoro irregolare<sup>73</sup>.

È evidente, però, che questo metodo non sia particolarmente attendibile: non è infatti possibile considerare il sommerso come unica determinante del calo dell’occupazione, coesistendo

---

<sup>72</sup> Palmieri, Ilaria, 2004: Metodologie utilizzate per quantificare l’evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti

<sup>73</sup> Schneider, Friedrich; Enste, Dominik H., 2000: Shadow Economies Around The World - Size, Causes, and Consequences

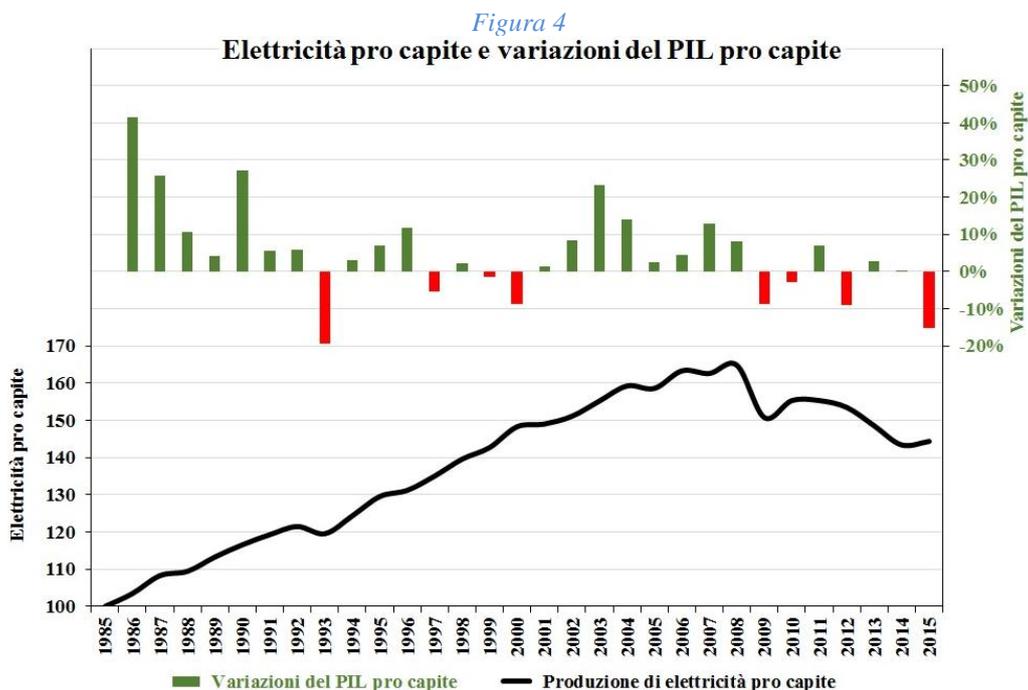
contestualmente una molteplicità di altri fattori di natura demografica (ex. tasso di mortalità), sanitaria (ex. impatto di malattie sull'offerta di lavoro), culturale, migratoria e altro<sup>74</sup>. Questa constatazione, assieme al fatto che il livello di occupazione “normale” sia spesso e volentieri fissato in maniera totalmente arbitraria, sancisce la scarsa affidabilità di questo approccio.

## MODELLO DEGLI INPUT FISICI

Questa classe di modelli si fonda sulla scelta di un particolare input produttivo che verrà impiegato come “indicatore globale” dotato di una particolare relazione stabile con un determinato output. I maggiori consensi sono stati riscossi dall'utilizzo dell'elettricità come indicatore e, in merito, le versioni predominanti nella letteratura sono quella esposta da Kaufmann e Kaliberda e quella proposta da Lackó.

### *Kaufmann e Kaliberda*

Kaufmann e Kaliberda, nel loro studio<sup>75</sup>, definiscono l'elettricità come il miglior input selezionabile data la relazione osservata tra questa ed il PIL: le evidenze empiriche a livello internazionale mostrano infatti un movimento quasi parallelo di consumo elettrico ed attività economica complessiva, risultando l'elasticità tra PIL ed elettricità quasi pari ad 1.



<sup>74</sup> Tahmasebi, Mostafa, 2015: The estimate of the underground economy : the contributions of the fuzzy modeling.

<sup>75</sup> Kaufmann, Daniel; Kaliberda, Aleksander, 1996: Integrating the unofficial economy into the dynamics of post-socialist economies: a framework of analysis and evidence.

Figura 4: <https://www.qualenergia.it/sites/default/files/articolo-doc/Figura%204.jpg>

Il consumo di elettricità può allora considerarsi rappresentativo della portata delle attività economiche, sia nella loro componente ufficiale che in quella sommersa: ciò permette di ricavare una misura approssimativa del PIL complessivo, in virtù della relazione sostanzialmente stabile che sussiste tra le due variabili. Sarà sufficiente procedere al confronto tra consumo di elettricità e tasso di crescita dell'economia, e quindi implicitamente tra proxy del PIL e PIL ufficialmente calcolato, per individuare eventuali scostamenti riconducibili alla presenza di attività sommerse.

La principale critica rivolta a questa versione del metodo risiede nel fatto che esistono numerose attività che non necessitano di elevati consumi elettrici (o comunque energetici): un esempio sono le attività *labour-intensive* (ad esempio quelle svolte da agricoltori, pescatori e tassisti), in cui il sommerso è maggiormente presente ed il rapporto energia/prodotto è limitato; non è inoltre da trascurare la possibilità di sfruttamento di fonti energetiche alternative quali il gas ed il petrolio. Da queste considerazioni si deduce come sia possibile cogliere solo una porzione ridotta delle attività sotterranee; peraltro, la sfera applicativa si riduce ulteriormente in quanto sono esclusi i Paesi che fanno scarso utilizzo di elettricità, ad esempio quelli in via di sviluppo. Ulteriori complicazioni sono da associare alla variabilità del rapporto energia consumata/reddito prodotto, sia nel tempo (ad ex. è affetto dalla stagionalità) che nello spazio (differenze tra Paesi, tra settori ecc.), ed alla sua difficile stima dovuta alla significativa componente di costi fissi, indipendenti dalla produzione, coinvolti nell'analisi. Va anche sottolineato il fatto che un approccio di questo tipo non è in grado di cogliere efficacemente i numerosi progressi tecnici e miglioramenti tecnologici che influiscono sull'efficienza nel consumo di elettricità nel tempo.

### *Lackó*

La variante proposta da Lackó<sup>76</sup> associa una percentuale di sommerso al consumo di elettricità delle famiglie<sup>77</sup>. Si sostiene che esista una proporzionalità diretta tra il consumo di elettricità associato a queste attività e la dimensione del sommerso: ciò deriva dall'idea che gli operatori domestici siano tra i principali erogatori di beni e servizi irregolari.

Il metodo di Lackó si avvale di un'analisi di regressione articolata in due equazioni:

---

<sup>76</sup> Lackó, Mária, 2000: Hidden economy – an unknown quantity? Comparative analysis of hidden economies in transition countries.

<sup>77</sup> L'insieme generico delle famiglie include al suo interno la produzione domestica, le attività fai-da-te e i servizi non registrati

$$\ln(ER_t) = \alpha_1 \ln(C_t) + \alpha_2 \ln(AG_i) + \alpha_3 \ln(G_i) + \alpha_3 \ln(Q_i) + \alpha_5 \ln(PR_i) + \alpha_5 \ln(H_i) + \mu_i$$

con  $\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3, \alpha_5 > 0$

dove  $i$  = indice che indica ciascun paese,

ER = consumo di elettricità domestica (kWh) pro capite,

C = consumo reale delle famiglie pro capite (al potere d'acquisto),

AG = rapporto agricolo nel PIL ufficiale totale,

G = indice per le differenze meteorologiche,

Q = rapporto totale di altre fonti di energia diverse dall'elettricità,

PR = prezzo reale di consumo di un kWh di elettricità residenziale,

H = produzione dell'economia non ufficiale pro capite,

$\mu$  = coefficiente d'errore;

$$H_i = \beta_1(T_i) + \beta_2(S - T)_i + \beta_3(D_i) \quad \text{con } \beta_1, \beta_2, \beta_3 > 0,$$

dove T = rapporto tra la somma del reddito personale pagato, l'utile aziendale e le tasse pagate su beni e servizi rispetto al PIL,

S = rapporto tra spesa pubblica per il benessere sociale e PIL,

D = la somma delle persone a carico di età superiore a 13 anni e dei lavoratori inattivi per 100 persone attive.

La variabile sulla quale va posta maggiore attenzione è sicuramente la produzione dell'economia non ufficiale pro capite (H), la quale può essere ricavata sostituendo la seconda equazione all'interno della prima. Fatto ciò, si prosegue col calcolo del valore aggiunto dell'economia sommersa, per il quale è necessaria un'altra informazione: il contributo in termini di PIL di un'unità di energia elettrica prodotta nel settore sommerso. I dati su questa variabile relativamente ai diversi Paesi non sono tuttavia disponibili: si tende a risolvere questo problema considerando come punto di riferimento stime già esistenti ed ottenute attraverso altri approcci.<sup>78</sup> La scelta di questo valore di base, oltre alla consapevolezza che non tutte le attività sommerse si svolgono nel settore domestico, rappresentano le principali debolezze del modello di Lackó, che è dunque in grado di cogliere il fenomeno solo in piccola parte. A queste criticità si aggiungono quelle già evidenziate in relazione all'approccio di Kauffmann e Kaliberda.

---

<sup>78</sup> Lacko, ad esempio, si avvale di una stima relativa al sommerso negli USA.

## METODI MONETARI

I metodi monetari poggiano sull'ipotesi che le transazioni dell'economia sommersa vengano eseguite perlopiù attraverso il contante, mezzo di pagamento difficilmente tracciabile e che garantisce un certo livello di anonimato. Data questa assunzione si va a definire un livello di domanda di moneta contante predeterminato come "normale": qualsiasi suo aumento anomalo, deducibile anche da variazioni inattese della velocità di circolazione della moneta, è con ogni probabilità imputabile ad attività sommerse.

### *Approccio delle transazioni (Feige)*

Lo sviluppo del cosiddetto "approccio delle transazioni" si deve interamente a Feige<sup>79</sup>, il quale fonda la sua metodologia sull'equazione quantitativa della moneta di Fisher e, dunque, sull'ipotesi implicita che tra volume totale delle transazioni e PNL ufficiale sussista una relazione stabile nel tempo:

$$P * T = M * V + M' * V'$$

dove P = Prezzi,

T = Transazioni Totali,

M = Moneta contante,

M' = Moneta non contante,

V = Velocità di Circolazione M,

V' = Velocità di Circolazione M',

Non essendo noto il valore totale delle transazioni (PT), possiamo ottenerne una stima calcolando il valore totale dei pagamenti (MV + M'V'). M e M' possono essere facilmente ottenute ricorrendo alle statistiche ufficiali, mentre V' è solitamente calcolata tenendo conto del numero di assegni ritirati e/o sostituiti. Sorgono problematiche ben più complesse in merito alla definizione di V: essa è infatti una variabile dipendente solo da fenomeni fisici e che va determinata separatamente rispetto a PT. Nello studio di Feige viene specificatamente utilizzata una stima sui trasferimenti fisici di una banconota prima del suo ritiro, il cui risultato viene poi diviso per il rapporto tra moneta in circolazione e moneta ritirata nell'anno<sup>80</sup>.

Sommando le componenti MV e M'V' si ottiene il valore totale delle transazioni PT, variabile che andrà messa a confronto con il reddito effettivamente osservato py (a sua volta dato dalla somma tra py ufficiale e py sommerso) per individuare eventuali scostamenti. Una loro differenza può essere imputabile a tre ordini di fattori: variazioni nel livello dei prezzi,

---

<sup>79</sup> Feige, Edgar L., 1979: How Big Is the Irregular Economy?

<sup>80</sup> Barthelemy, Philippe, 1988: The macroeconomic estimates of the hidden economy: a critical analysis.

trasformazioni strutturali del sistema economico e presenza di sommerso. Si assume che lo scostamento riconducibile ai primi due fattori si mantenga costante nel tempo: questo permette di “isolare” la componente attribuibile al sommerso in modo da agevolarne il calcolo. Vi è anche la necessità di determinare un benchmark, cioè un anno base di riferimento caratterizzato dall’assenza di economia sommersa, nell’ambito del quale si procede al calcolo del rapporto tra  $PT$  e  $py$ . Dividendo il  $PT$  relativo ad un qualsiasi anno per il rapporto  $PT/py$  dell’anno base si ottiene il volume totale delle transazioni sia ufficiali che sommerse; a questo valore basta sottrarre il PIL osservato per dedurre la percentuale sommersa<sup>81</sup>.

Nonostante l’appetibilità teorica del modello, numerose sono le critiche rivolte a Feige, in primo luogo relativamente alla scarsa disponibilità di quelle evidenze empiriche necessarie a determinare puntualmente tutte le variabili richieste. I dati disponibili non sono infatti sufficienti a determinare con precisione i valori di tutti i coefficienti, anche perché gran parte delle transazioni sommerse non sono rilevate nelle statistiche ufficiali; questo problema vale soprattutto per la velocità di circolazione, calcolata in maniera approssimativa e senza tener conto di tutti i fattori che ne spiegano l’entità. Un altro difetto, condiviso con tutti gli approcci di stima monetari, è la dipendenza dei risultati dall’anno base scelto; dipendendo le stime da questa ed altre assunzioni (ad esempio velocità di circolazione stabile nel tempo ed uguale per economia ufficiale e sommersa, moneta usata solo per scopi transattivi ed altre<sup>82</sup>), queste risulteranno inesatte e discutibili<sup>83</sup>.

#### *Approccio del rapporto fisso tra banconote e depositi (Gutmann)*

Il metodo elaborato da Gutmann per la stima del sommerso negli Stati Uniti<sup>84</sup> si concentra sul rapporto tra quantità di moneta e depositi a vista, partendo dall’ipotesi secondo la quale tale rapporto rimanga fisso in una situazione standard. Così come in Feige, anche in questo approccio il primo passo è la definizione un rapporto moneta/depositi relativamente ad un anno base considerato “normale”. Questo rapporto potrà successivamente essere calcolato relativamente ad un qualsiasi altro anno e i due valori potranno essere confrontati: in presenza di scostamenti, l’ammontare di sommerso potrà essere ottenuto moltiplicando la differenza tra i due valori per la velocità di circolazione della moneta relativa all’economia regolare, imputando dunque qualsiasi surplus di moneta ad attività non ufficiali. Questo approccio

---

<sup>81</sup> Palmieri, Ilaria, 2004: Metodologie utilizzate per quantificare l’evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti.

<sup>82</sup> Guardia di Finanza, Scuola di Polizia Tributaria, anno di studi 2007/2008: Economia sommersa: profili di analisi comparata tra i principali Paesi dell’Unione Europea

<sup>83</sup> Schneider, Friedrich; Buehn, Andreas, 2013: Estimating the size of the shadow economy: Methods, problems and open questions.

<sup>84</sup> Gutmann, Peter M. “The Subterranean Economy.

condivide con Feige molte ambiguità, legate ad esempio alla precisa definizione di un anno “base” di riferimento ed alla pari velocità di circolazione della moneta tra economia ufficiale e sommersa. A queste se ne aggiungono altre, tra cui l’imputazione forzata al sommerso di qualsiasi disparità tra i rapporti calcolati, senza tener conto anche dell’esistenza di altre variabili (ad ex. cambiamenti economici strutturali), oppure la scelta di non contemplare transazioni in nero eseguite mediante forme di pagamento diverse dal contante<sup>85</sup>.

### *Currency Demand Approach*

Quello del Currency Demand Approach (CDA), proposto per la prima volta da Cagan<sup>86</sup> e successivamente rielaborato, tra gli altri, da Tanzi e Schneider, è attualmente la metodologia di misurazione che ha riscosso maggior successo, nonché la tecnica maggiormente utilizzata per ottenere stime sull’entità del sommerso in diversi Paesi. Il modello muove dall’ipotesi di base dei modelli monetari, relativamente al ruolo del contante come mezzo di pagamento prevalente nelle transazioni irregolari; date questa premessa e il forte legame tra la domanda di contante e lo sviluppo del settore irregolare, l’obiettivo primario che ne discende è stimare l’ammontare di circolante dovuto all’economia irregolare come differenza tra domanda standard e domanda “in eccesso”<sup>87</sup>.

La domanda di contante viene definita come funzione di una larga varietà di fattori, ciascuno con una propria influenza positiva o negativa; l’equazione proposta da Tanzi (1980)<sup>88</sup> è così formulata:

$$\ln(C/M_2) = \beta_0 + \beta_1 \ln(1 + TW)_t + \beta_2 \ln(WS/Y)_t + \beta_3 \ln(R_t) + \beta_4 \ln(Y/N)_t + \mu_t,$$

dove  $C/M_2$  = rapporto tra circolante e l’aggregato monetario  $M_2$ <sup>89</sup>,

$TW$  = tassazione (livello medio ponderato dell’aliquota fiscale),

$WS/Y$  = rapporto tra stipendi e salari e il PIL nazionale,

$R$  = tasso d’interesse (ammesse diverse varianti in letteratura: tasso sulle obbligazioni, rendimento dei depositi bancari, tasso sui depositi overnight, ecc.),

$Y/N$  = PIL pro capite,

$u$  = termine d’errore.

<sup>85</sup> Palmieri, Ilaria, 2004: Metodologie utilizzate per quantificare l’evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti.

<sup>86</sup> Cagan, Phillip, 1958: The Demand for Currency Relative to the Total Money Supply.

<sup>87</sup> Zizza, Roberta, 2002: Metodologie di stima dell’economia sommersa: un’applicazione al caso italiano.

<sup>88</sup> Tanzi, Vito, 1980: The Underground Economy in the United States: Annual Estimates

Equazione: Estimation Schneider

<sup>89</sup> L’aggregato  $M_2$  è stato sostituito nel tempo dal rapporto tra circolante e volume delle transazioni

Volendo approfondire le variabili che determinano l'andamento del circolante, quelle rinvenute più frequentemente nella letteratura sono:

- **Aliquota fiscale e contributiva:** maggiore è la pressione fiscale/contributiva, maggiore è l'incentivo all'utilizzo del contante;
- **Complessità del sistema fiscale:** vi sono dubbi sul segno di tale variabile in quanto un sistema complesso e difficile da comprendere potrebbe fungere da stimolo al sommerso, ma al contempo potrebbe essere dovuto alla vasta presenza di esenzioni e deduzioni e produrre un effetto diametralmente opposto;
- **Intensità della regolamentazione:** maggiore è il corpo legislativo di un Paese, maggiore risulta la domanda di contante;
- **Criminalità:** tale fattore, inserito abbastanza di recente rispetto agli altri, si presenta ambiguo nell'effetto sulla domanda di circolante. Da un lato, l'assunzione di base sul contante implica che ad un maggior livello di criminalità consegua un incremento del circolante; dall'altro, però, si può pensare alla criminalità come un fattore che disincentiva la popolazione a detenere un eccessivo ammontare di contante, per paura di furti o fattispecie analoghe;
- **Volume delle transazioni:** variabile di segno positivo, viene espressa in termini di PIL o di consumi delle famiglie. Quest'ultima scelta è da considerarsi più corretta in quanto il circolante viene prevalentemente impiegato per l'acquisto di beni di consumo;
- **Tecnologia dei pagamenti:** elementi quali l'internet banking, l'innovazione tecnologica nel complesso, i pagamenti mediante bonifici, giroconti, mav, assegni, carte ecc. hanno un'incidenza negativa sulla domanda di contante. Il fattore ambiguo in questo insieme è rappresentato dal numero di ATM: se è vero che essi comportano un minor costo nel prelievo (influenza positiva), è altrettanto vero che essi riducono la necessità di detenere moneta contante (influenza negativa);
- **Proporzione di circolante detenuto in biglietti di tagli elevato sul circolante totale:** il comportamento illegale è certamente più influente sull'utilizzo di banconote o, comunque, di biglietti di taglio elevato;
- **Tasso di inflazione:** ad un suo aumento consegue inevitabilmente un aumento del costo opportunità di detenere moneta;
- **Rapporto tra retribuzioni lorde di edili e agricoltori sul totale delle retribuzioni lorde:** si è osservato che nel settore agricolo ed in quello delle costruzioni vi è una maggior tendenza a pagare in contanti rispetto a quanto avviene negli altri settori dell'economia;

- **Rapporto tra la spesa per l'erogazione di servizi e PIL:** una crescita del sommerso spinge ad un peggioramento nella fornitura di servizi di pubblica utilità<sup>90</sup>.

Dall'equazione di Tanzi possiamo ottenere la domanda di moneta in presenza di economia sommersa. Per ottenere la domanda in assenza di economia sommersa sarà sufficiente porre delle limitazioni a quella che viene considerata la "variabile-causa"<sup>91</sup>: solitamente è l'imposizione fiscale ad essere neutralizzata, con il suo valore che viene posto uguale a 0 o, in alternativa, al livello minimo storico nell'intervallo temporale di riferimento. Dalla differenza tra le due domande di contante otteniamo la dimensione del circolante attribuibile all'effetto del sommerso; da tale risultato si può procedere al calcolo del PIL sommerso avvalendosi dell'equazione quantitativa della moneta, all'interno della quale dovrà essere stimata una velocità di circolazione (V) relativa ad un "anno base" ed ipotizzata uguale per economia ufficiale ed irregolare.

La semplicità applicativa e l'ammissibilità delle assunzioni teoriche del modello hanno rappresentato i punti di forza di questa metodologia, favorendone la diffusione e consentendone l'utilizzo anche per confronti internazionali. Inoltre, la vaghezza della base teorica del modello non pone limiti alle variabili che possono essere incluse al suo interno, conferendo a questo approccio un grande potenziale in termini di sperimentazione e rielaborazione. Tuttavia, quello del CDA non è certamente un metodo privo di imperfezioni; in particolare:

- L'ancora incompleta conoscenza circa tutte le reali cause del sommerso e la conseguente impossibilità di includerle tutte all'interno del modello rappresenta un limite che può portare ad una distorsione delle stime finali<sup>92</sup>;
- Non essendo tutte le transazioni sommerse effettuate in contanti, l'assunzione di base del modello potrebbe condurre ad una sottostima del fenomeno;
- La base teorica del modello necessita di essere definita in maniera più completa e approfondita affinché riesca a sostenere con solidità la relazione riscontrata tra sommerso e circolante;
- Definire un "anno base" senza sommerso risulta alquanto problematico, così come inesatta si dimostra la scelta di eguagliare la velocità di circolazione nell'economia ufficiale a quella nell'economia sommersa;

---

<sup>90</sup> Zizza, Roberta, 2002: Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano.

<sup>91</sup> Nell'ambito di questo modello, s'intende quella variabile in assenza della quale non si avrebbe sommerso

<sup>92</sup> Guardia di Finanza, Scuola di Polizia Tributaria, anno di studi 2007/2008: Economia sommersa: profili di analisi comparata tra i principali Paesi dell'Unione Europea.

- Alcune valute, come ad esempio il dollaro statunitense, rivestono e livello macroeconomico il ruolo di valute internazionali: questo le porta spesso e volentieri ad essere detenute al di fuori dei confini del Paese d'origine creando problematiche, ad esempio, nella corretta separazione tra circolante estero e circolante sommerso;
- L'utilizzo di un'unica equazione implica che le variabili siano prese come esogene, assunzione questa spesso distante dalla realtà dei fatti<sup>93</sup>.

## 2.4 – The Model Approach

Tutti i metodi descritti finora fanno uso di un unico indicatore per catturare tutti gli effetti dell'economia sommersa, nonostante questi trovino manifestazione in più mercati contemporaneamente (mercati della produzione, del lavoro, della moneta). Il *Model Approach*, rispetto ai metodi diretti e indiretti trattati in precedenza, è molto interessante e vantaggioso in quanto prende esplicitamente in considerazione molteplici cause dell'esistenza e della crescita dell'economia sommersa, nonché i suoi molteplici effetti nel corso del tempo; non ci si limita, dunque, ad aspetti puramente fiscali, bensì vengono abbracciati anche fattori di diversa natura che in misura differente influenzano il fenomeno (ad esempio variabili di carattere sociale o economico)<sup>94</sup>.

Il metodo empirico qui adottato è molto diverso rispetto a quelli già osservati per gli altri approcci: partendo dalla considerazione che l'economia sommersa è per definizione una variabile non osservabile, il *Model Approach* si avvale di un modello ad equazioni strutturali (SEM) la cui funzione è quella di descrivere le relazioni che intercorrono tra variabili latenti e variabili osservate. Una volta definita la matrice delle covarianze derivante dal modello, il suo confronto con la matrice tratta dai dati empirici può confermare o meno la sussistenza delle relazioni effettivamente individuate: in questo senso, il modello si configura come un approccio confermativo più che esplorativo, proprio perché mira a confermare la validità di una certa struttura interpretativa piuttosto che ad individuarne una *ex novo*<sup>95</sup>. Questo metodo segue un approccio di stima latente che utilizza la procedura MIMIC (Multiple Indicators, Multiple Causes), specifica versione del SEM basata sulla teoria statistica delle variabili non osservate (misurate attraverso l'analisi fattoriale). Nell'applicazione di questa metodologia, la dimensione del sommerso viene trattata come una variabile non osservabile associata da un lato

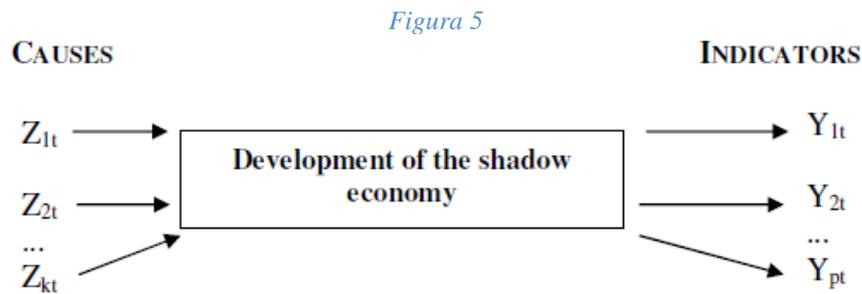
---

<sup>93</sup> Zizza, Roberta, 2002: Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano.

<sup>94</sup> Guardia di Finanza, Scuola di Polizia Tributaria, anno di studi 2007/2008: Economia sommersa: profili di analisi comparata tra i principali Paesi dell'Unione Europea

<sup>95</sup> Dell'Anno, Roberto, 2003: Stimare l'economia sommersa con un approccio ad equazioni strutturali. Un'applicazione all'economia italiana.

ad un set di variabili che ne rappresentano le cause endogene, dall'altro ad un insieme di indicatori osservabili che ne riflettono gli effetti.



Il modello econometrico in questione si compone essenzialmente di due elementi:

- il *Measurement Model*, che stima le variabili latenti come fattori comuni degli indicatori effettivamente osservati:

$$y = \Lambda_y \eta + \varepsilon,$$

Dove  $y$  = vettore degli indicatori

$\Lambda_y$  = matrice dei coefficienti,

$\eta$  = variabile latente (shadow economy),

$\varepsilon$  = vettore degli errori;

- lo *Structural Equations Model* (SEM), che specifica le relazioni tra le cause e le variabili latenti estratte dalla prima equazione:

$$\eta = \Gamma x + \zeta,$$

dove  $\eta$  = variabile latente (shadow economy)

$\Gamma$  = matrice dei coefficienti,

$x$  = vettore delle cause,

$\zeta$  = termine d'errore<sup>96</sup>.

La scelta delle variabili si ricollega inevitabilmente all'ampia discussione in merito a cause ed effetti del sommerso<sup>97</sup>: dal lato delle cause, le variabili maggiormente utilizzate in letteratura sono solitamente la pressione fiscale diretta e indiretta, l'intensità della regolamentazione e la disoccupazione; dal lato degli effetti, invece, trovano ampio spazio sia l'incidenza sul PIL reale e che quella sul tasso di crescita del circolante.

**Figura 5:** Schneider, Friedrich; Buehn, Andreas, 2013: Estimating the size of the shadow economy: Methods, problems and open questions – Pag.19

<sup>96</sup> Schneider, Friedrich; Enste, Dominik H., 2000: Shadow Economies Around The World - Size, Causes, and Consequences. (anche formule)

<sup>97</sup> Si veda par.1.3

Dopo l'iniziale definizione del sommerso come variabile latente, viene ottenuta una prima stima della sua entità attraverso lo studio delle cause e degli indicatori inclusi all'interno del modello; in questo modo si giunge ad una stima "relativa" della variabile oggetto di studi. Si rende a questo punto necessaria una calibratura del risultato per ricavare delle stime assolute: questo passaggio può essere realizzato mediante l'applicazione di una delle metodologie illustrate in precedenza, ad esempio il metodo della domanda di valuta o quello dell'input elettrico.

Rispetto ad altri metodi statistici, i modelli SEM / MIMIC offrono numerosi vantaggi per la stima delle attività economiche sommerse. Innanzitutto, permettono un approccio più "ampio" rispetto alla maggior parte degli altri metodi, sia perché potenzialmente inclusivi delle metodologie indirette, sia perché consentono di prendere in considerazione più indicatori e variabili causali allo stesso tempo. Essi offrono anche avanzamenti nelle tecniche di stima del sommerso grazie alla loro ampia flessibilità applicativa, la quale consente di adattare la scelta delle variabili causali e indicative alle caratteristiche specifiche dell'attività sommersa oggetto di studio, al periodo considerato e ai dati disponibili. I modelli SEM / MIMIC, inoltre, non necessitano di presupposti restrittivi per funzionare e l'unico vero vincolo è costituito dalla scelta delle variabili da utilizzare.

Naturalmente questo metodo ha anche i suoi svantaggi, concentrati maggiormente su tre punti critici:

- Implementazioni del modello: la natura confermativa, e non esplorativa, di questo approccio porta con sé il rischio che vengano incluse nel modello variabili diverse dalle attività oggetto dello studio: ad esempio, è difficile per un ricercatore garantire che le attività criminali tradizionali vengano completamente escluse da un'analisi di questo genere;
- Campione utilizzato: i coefficienti ottenuti dalle stime di un modello SEM / MIMIC appaiono particolarmente instabili rispetto alle variazioni delle dimensioni del campione<sup>98</sup>;
- Affidabilità delle stime: non si hanno certezze circa la procedura di *benchmarking* più adatta a calibrare le stime ottenute dal modello ed alla loro successiva traslazione nel contesto "reale". D'altronde, già le stime iniziali peccano di affidabilità in quanto, ad esclusione di quelle fiscali, non è semplice ottenere dati precisi sulle variabili inglobate nel modello.

---

<sup>98</sup> È stato tuttavia dimostrato che tra questa instabilità e la dimensione del campione sussiste una proporzionalità inversa che permette di tamponare il problema

Nonostante la consapevolezza circa la non semplicità applicativa di questa metodologia ad un set di dati economici, l'utilizzo dei modelli SEM / MIMIC si sta diffondendo in misura sempre maggiore, soprattutto nell'ambito di studi su economia sommersa ed informale. Ciò è dovuto al fatto che i SEM sono indubbiamente degli strumenti preziosi per l'analisi economica, rappresentano una via per approcciare al fenomeno in maniera dinamica ed innovativa e sono in grado di approfondire le conoscenze in merito a cause ed effetti del sommerso, prestandosi anche per scopi previsionali. È anche per questa serie di motivazioni che le critiche menzionate sopra dovrebbero fungere, più che come spinta all'abbandono del metodo, come incentivo a proseguire ulteriormente le ricerche in questo campo<sup>99</sup>.

---

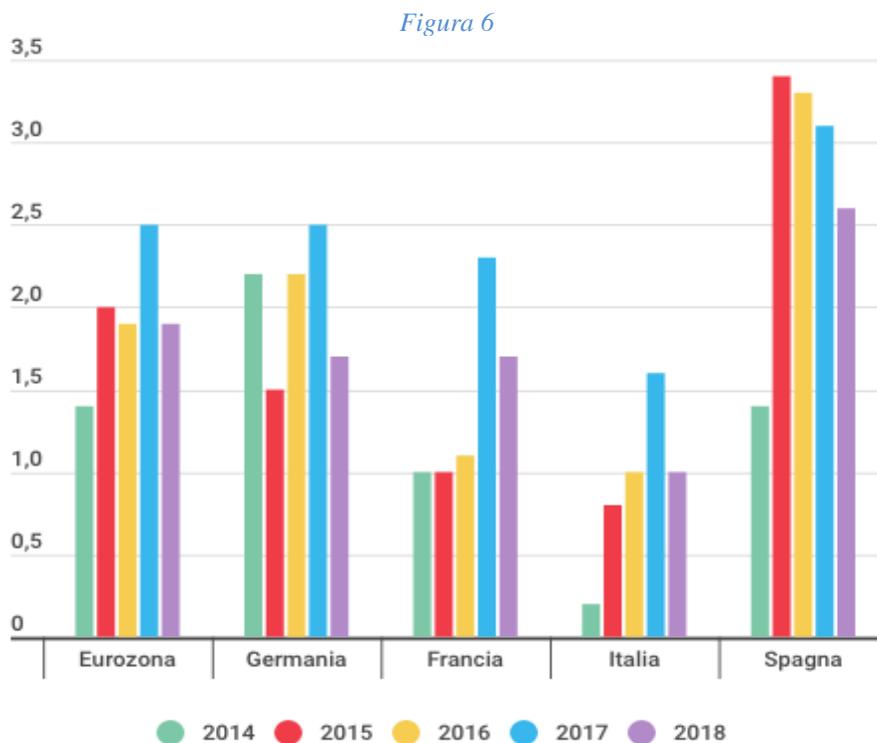
<sup>99</sup> Schneider, Friedrich; Buehn, Andreas, 2013: Estimating the size of the shadow economy: Methods, problems and open questions.

## CAPITOLO 3 – RIFLESSIONE SUL FENOMENO “ITALIA”

### 3.1 – Quadro economico-fiscale

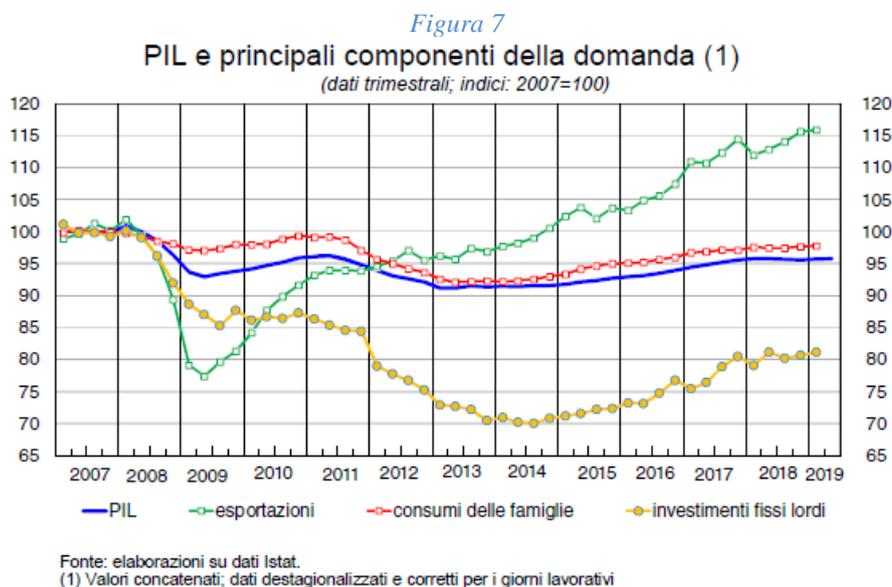
Il quadro economico e sociale italiano, nonostante l'ingente quantità di risorse disponibili ed un'economia dimensionalmente tra le prime al mondo, è ad oggi caratterizzato dal persistere di incertezze sugli sviluppi a breve termine dell'economia e da problemi strutturali che incidono sia sul potenziale di crescita che sulle condizioni di sostenibilità di medio e lungo termine. Fattori quali l'elevatissimo debito pubblico in rapporto al PIL, il ritardo nell'adozione e nell'utilizzo delle tecnologie digitali ed una struttura fiscale, burocratica ed amministrativa eccessivamente rigida, unitamente alla forte instabilità politica intensificatasi soprattutto nell'ultimo decennio, hanno impedito alla penisola di reggere il passo con i competitors europei ed ottenere risultati soddisfacenti.

Nell'ultimo anno, in un contesto economico mondiale caratterizzato da una situazione di rallentamento, l'economia italiana ha registrato un tasso di crescita di appena lo 0,9%, segnando una netta decelerazione rispetto all'anno precedente. I dati sulla crescita della penisola negli anni appaiono preoccupanti, soprattutto se rapportati ad altri Paesi avanzati e alla media dell'Eurozona; inoltre, stando alle previsioni del Fondo Monetario Internazionale, si prospetta un'ulteriore riduzione della crescita anche nel prossimo anno<sup>100</sup>.



<sup>100</sup> Figura 6: <https://www.truenumbers.it/andamento-del-pil/>

Una delle cause è da ricercare nella generale moderazione dei consumi, condizionata dall'indebolimento del potere d'acquisto delle famiglie con la parallela modifica dei loro comportamenti d'acquisto. Una forte influenza l'ha avuta il recente minor dinamismo del commercio internazionale: l'Italia, infatti, grazie alla rinomata qualità del Made in Italy, trova nel commercio estero il suo maggior punto forza<sup>101</sup>, essendo le esportazioni nette il principale driver del PIL del Belpaese. Ancora insufficiente risulta invece l'apporto della componente relativa agli investimenti, soprattutto a causa della scarsa fiducia nutrita dagli investitori nelle attività del Paese; dopo le difficoltà seguite alla crisi, la creazione di programmi quali il maxi-ammortamento<sup>102</sup> ed il piano Industria 4.0<sup>103</sup> hanno certamente dato una spinta da questo punto di vista, in linea con il generale dinamismo registrato a livello europeo, ma il divario rispetto agli altri Paesi avanzati è ancora lontano dall'essere colmato<sup>104</sup>.



I dati sul mercato del lavoro, per quanto incoraggianti, evidenziano tutt'oggi un altro gap da colmare rispetto ai Paesi virtuosi d'Europa ma non solo. L'ultimo decennio ha visto, anche e soprattutto nella tendenza recessiva che ha investito il sistema, una profonda trasformazione del tessuto produttivo italiano: fattori quali lo sviluppo di nuove professioni a bassa qualifica e di attività nell'ambito del settore terziario hanno determinato un'importante ricomposizione dell'occupazione, orientata ad un aumento del lavoro dipendente, dei rapporti di lavoro a tempo

**Figura 7:** Banca d'Italia, 2019: L'economia italiana in breve, numero 148 – agosto 2019 – Pag.2

<sup>101</sup> Secondo i dati della World Trade Organization (WTO) relativi all'anno 2017, l'Italia si colloca al nono posto mondiale nelle esportazioni ed al decimo nelle importazioni

<sup>102</sup> Misura che mira all'agevolazione degli investimenti delle aziende grazie ad un'accelerazione del processo di ammortamento fiscale del cespite in oggetto

<sup>103</sup> Piano volto all'automazione industriale attraverso l'integrazione di alcune nuove tecnologie produttive per migliorare le condizioni di lavoro, creare nuovi modelli di business e aumentare la produttività e la qualità produttiva degli impianti

<sup>104</sup> ISTAT, 2019: Rapporto annuale 2019 – La situazione del Paese

determinato e degli impieghi a tempo parziale. Contestualmente a questi cambiamenti, la composizione della forza lavoro ha subito anch'essa delle modifiche, diventando più istruita ed anziana; quest'ultimo dato, tuttavia, si scontra con uno dei principali scogli che si stagliano nel mercato del lavoro italiano: l'occupazione giovanile. Già in un'indagine ISTAT del 2011<sup>105</sup> i tassi di occupazione giovanile risultavano ben al di sotto della media europea (Nel 2000: 49,9% contro 63,2%; nel 2010: 47,8% contro 61,7%): questo fattore ha inevitabilmente dei riflessi negativi sui tassi di disoccupazione e di inattività, anch'essi lontani dalla media UE e rilevanti soprattutto nei settori della sanità, dell'istruzione e della PA. A queste problematiche si aggiunge l'ancora scarsa flessibilità del mercato del lavoro nel suo complesso: il processo di deregolamentazione avviato negli anni '90, infatti, non è ancora riuscito a dare totalmente i suoi frutti, mantenendosi il mercato del lavoro italiano non in linea con l'evoluzione e le nuove esigenze del contesto globale. Negli ultimi anni, tuttavia, al rallentamento registrato a livello europeo è corrisposta una tendenza opposta nel contesto italiano, con il livello di occupazione che ha registrato una crescita costante, riportandosi quasi alla pari di quello precrisi; nonostante ciò, il livello di disoccupazione si mantiene ancora ampiamente al di sotto della media europea.

*Figura 8*  
**Occupati e tasso disoccupazione**  
 (dati mensili destagionalizzati; milioni di persone e valori percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro, stime mensili provvisorie.

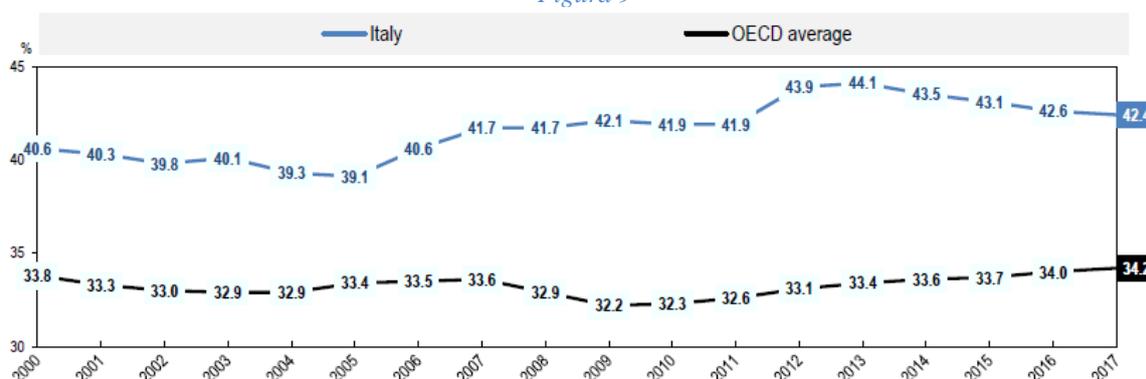
Il mercato del lavoro è fortemente penalizzato soprattutto dall'elevata pressione contributiva che, unitamente all'eccessiva pressione fiscale, costituisce forse la maggiore criticità del sistema economico italiano. La penisola, infatti, è caratterizzata da un rapporto tra pressione fiscale e PIL particolarmente elevato: dalle fonti OCSE, il *tax-to-GDP ratio* dell'Italia nel 2017

Figura 8: Banca d'Italia, 2019: L'economia italiana in breve, numero 148 – agosto 2019 – Pag.4

<sup>105</sup> ISTAT, 2011: Indagine conoscitiva sul mercato del lavoro tra dinamiche di accesso e fattori di sviluppo.

si è attestato attorno al 42,4%, al sesto posto tra le nazioni europee e superiore alla media OCSE (34,2%), mantenendosi nell'ultimo decennio stabilmente al di sopra della soglia del 40%<sup>106</sup>.

Figura 9



Questi dati vanno interpretati contestualmente alle peculiarità del sistema fiscale italiano, da sempre caratterizzato da un elevato grado di complessità e da numerose imposte ripartite su più livelli: alla fiscalità nazionale, infatti, si aggiungono dall'alto la fiscalità comunitaria ed internazionale, che si manifesta ad esempio attraverso i provvedimenti a livello europeo in materia di imposizione indiretta, e dal basso la fiscalità regionale e locale, comprendente tutti i tributi di competenza regionale, comunale e provinciale.

La distinzione fondamentale che troviamo all'interno del sistema tributario italiano è quella tra imposte dirette ed indirette: le prime vengono pretese sulla percezione di un reddito o sul possesso di un patrimonio, mentre le seconde vengono applicate in riferimento al consumo o allo scambio di un bene.

Nel sistema tributario italiano riscontriamo:

- IRPEF: Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche, è di natura diretta, personale, progressiva e generale e si applica alle persone fisiche, residenti e non residenti nel Territorio dello Stato. La base imponibile è data dal reddito complessivo del soggetto, al netto degli oneri deducibili, e l'aliquota da applicarvi è determinata per scaglioni di reddito (oscilla da un minimo del 23% ad un massimo del 43%)<sup>107</sup>.
- IRES: Imposta sul Reddito delle Società, è proporzionale e personale e tra i soggetti passivi vi sono società di capitali, cooperative, di mutua assicurazione, enti pubblici e privati residenti nel territorio dello Stato, società ed enti non residenti nel territorio dello Stato. L'imposta è commisurata al reddito complessivo netto e l'aliquota unica è pari al 24% (dal 2016);

<sup>106</sup> OCSE – Revenue Statistics 2018 - Italy

Figura 9: OCSE – Revenue Statistics 2018 - Italy

<sup>107</sup> Va tenuta presente l'esistenza di addizionali comunali e regionali all'IRPEF, i cui valore e applicazione sono a discrezione dell'ente di riferimento.

- IVA: Imposta sul valore aggiunto, è la principale imposta indiretta presente nell'ordinamento tributario italiano. È un'imposta proporzionale e generale che si applica su beni e servizi scambiati in Italia, andando dunque a gravare su soggetti quali imprenditori e professionisti. Può essere considerata un'imposizione fiscale sui consumi, il cui calcolo è effettuato sulla base di qualsiasi forma di valore aggiunto generato nella fase di produzione; l'aliquota standard è ad oggi pari al 22%, ma possono esservi delle eccezioni.
- IRAP: Imposta Regionale sulle Attività Produttive, si applica su quello che viene definito "valore della produzione netta" e si applica agli esercenti attività d'impresa e lavoro autonomo, operanti sia in forma individuale che associata, agli enti non commerciali privati nonché alle amministrazioni ed enti pubblici. La base imponibile è sostanzialmente proporzionale al fatturato (solitamente utile d'esercizio + interessi passivi), con aliquote che possono variare in base alla Regione/Provincia.
- Addizionali regionali e comunali: comunemente applicate sulla base del reddito imponibile IRPEF, sono delle imposte aggiuntive previste dalla fiscalità regionale e comunale. Le aliquote applicabili possono essere scelte discrezionalmente dai vari enti, seppur sempre entro i limiti stabiliti dalla legge statale: sono rappresentative dell'influenza fiscale degli enti al di sotto dello Stato, i quali possono dunque portare i livelli di tassazione a valori decisamente più elevati rispetto a quanto stabilito da quest'ultimo;
- IUC: Imposta Unica Comunale, si basa su due presupposti: il primo relativo al possesso di immobili e collegato alla natura ed al valore degli stessi, il secondo collegato all'erogazione e fruizione dei servizi comunali. Si compone dell'imposta municipale propria (IMU) e di una componente riferita ai servizi, articolata in tributo per i servizi indivisibili (TASI) e tassa sui rifiuti (TARI):
  - o IMU: istituita a sostituzione dell'ICI<sup>108</sup>, imposta diretta e patrimoniale dovuta dal possessore di immobili per il possesso di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli. La base imponibile è costituita dal valore dell'immobile (determinato nei modi previsti dalla legge) e l'aliquota base stabilita varia dallo 0,4% allo 0,76% (modificabili) in base alla fattispecie considerata;

---

<sup>108</sup> Imposta comunale sugli immobili, non più in vigore a partire dal 2012

- TASI: tributo che grava sul possesso o detenzione di fabbricati ed aree edificabili. La base imponibile è la stessa di quella dell'IMU, mentre l'aliquota standard è pari all'1 per mille;
- TARI: tassa dovuta da chiunque possieda o detenga locali o aree scoperte suscettibili di produrre rifiuti e il relativo gettito deve assicurare la copertura integrale dei costi relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti stessi. Le tariffe da applicare alle varie categoria di utenza sono determinate dal Consiglio comunale sulla base dei costi del servizio.

A queste si aggiunge una serie di altre tipologie di imposte quali: l'imposta di registro, tributo dovuto per la registrazione di determinati atti giuridici presso l'Agenzia delle Entrate; il Bollo Auto, tassa da pagare per il possesso di un autoveicolo; l'imposta sulla detenzione di apparecchi adattabili alla ricezione di radioaudizioni televisivi (più comunemente nota come "Canone Rai"); le varie accise che gravano, ad esempio, su carburanti, tabacchi e prodotti energetici; la tassa di soggiorno, imposta di carattere locale che possono essere applicate a carico di chi alloggia in strutture ricettive di territori classificati come località turistica o città d'arte; la cedolare secca, che si sostanzia nel pagamento di un'imposta sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali (per la parte derivante dal reddito dell'immobile).

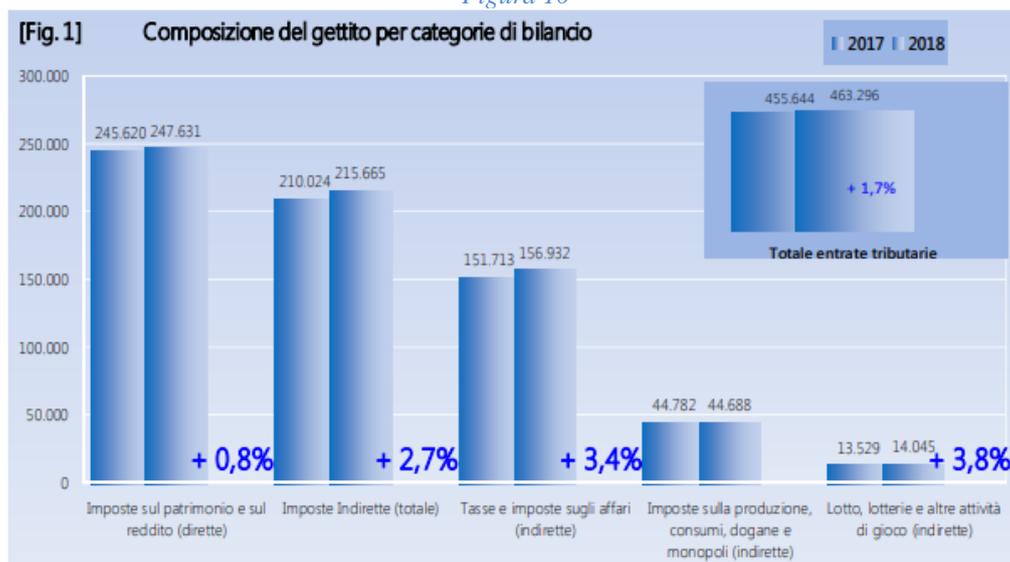
Relativamente all'anno 2018, il MEF ha rilevato che le entrate tributarie erariali<sup>109</sup> sono state pari a 463.296 milioni di euro, con un incremento di 7.652 milioni di euro rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (+1,7%). Inoltre, stando alle stime ottenute relativamente al periodo gennaio-giugno 2019, le entrate risultano in aumento: il loro ammontare è infatti pari a 200.287 milioni di euro, maggiori dello 0,9% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> Il loro ammontare è stato calcolato sulla base del criterio della competenza giuridica.

<sup>110</sup> MEF – Bollettino delle entrate tributarie 2018

Figura 10



Dal lato dei contribuenti va evidenziato come i livelli di osservanza della normativa fiscale siano molto bassi: le cause sono quelle già descritte sopra e quindi rintracciabili sia nell'eccessiva gravosità dell'imposizione fiscale sia nella complessità del sistema tributario. La complessità del sistema si riflette anche sull'amministrazione fiscale del Paese: questa è infatti caratterizzata da una moltitudine di organismi di controllo, con una conseguente frammentazione delle funzioni e sovrapposizione delle responsabilità. Queste criticità rimangono tali alla luce del fatto che nel modello italiano continui a mancare una supervisione dall'alto in grado di rafforzare il coordinamento tra le autorità e la gestione dei processi decisionali, pecca che si traduce in una non indifferente perdita di efficienza<sup>111</sup>.

Tutte le funzioni ed i compiti spettanti allo Stato in materia di politica economico-finanziaria, tributaria e di bilancio sono affidati al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF): esso è diviso in quattro dipartimenti e, in questo elaborato, particolare attenzione è stata posta sul Dipartimento delle Finanze, il quale è responsabile di ogni aspetto della politica fiscale dello Stato. Il MEF svolge dunque mansioni attinenti, ad esempio, il controllo delle spese e delle entrate statali, la redazione dei documenti di finanza pubblica e l'elaborazione delle previsioni economico-finanziarie del Paese.

Approfondendo invece il discorso sui vari organismi che compongono l'amministrazione fiscale, i più rilevanti sono i seguenti:

- Agenzie fiscali: svolgono funzioni tecnico-operative al servizio del Ministero per fornire informazioni e assistenza ai contribuenti. Esse sono:

<sup>111</sup> OECD, 2016: Italy's tax administration – A Review of Institutional and Governance Aspects  
 Figura 10: MEF, 2019: Bollettino delle entrate tributarie 2018 – Pag.3

- Agenzia delle Entrate: ente pubblico non economico che ha competenza in materia di entrate tributarie e diritti erariali, ipotecaria e catastale, in merito alle quali si occupa delle funzioni relative alla gestione, all'accertamento e al contenzioso. Essa ha le seguenti funzioni: amministrare e riscuotere i tributi diretti, l'Iva e le altre imposte; fornire supporto alle attività del Ministero e coadiuvare le attività delle altre Agenzie fiscali; contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale per garantire la *tax compliance*; semplificare i rapporti con i contribuenti; gestire i contenziosi erariali; coordinare i servizi in materia ipotecaria e catastale con particolare riferimento all'interscambio e alla disponibilità di dati catastali aggiornati in collegamento con le anagrafi territoriali costituite presso gli enti locali, il sistema di pubblicità immobiliare; collaborare con le istituzioni dell'Unione europea nelle materie di competenza.
  - Agenzia delle entrate – Riscossione<sup>112</sup>: ente economico strumentale all'Agenzia delle Entrate che si occupa della riscossione nazionale
- Agenzia delle Dogane e dei Monopoli: ente pubblico non economico che svolge due tipologie di attività: come autorità doganale, esercita attività di controllo, accertamento e verifica sulla circolazione delle merci ed è responsabile per la riscossione di Iva e dazi generati dagli scambi internazionali; come amministrazione dei monopoli è garante della legalità e della sicurezza in materia di gioco e svolge le funzioni di controllo sulla produzione e la vendita dei tabacchi.
- Agenzia del Demanio: si occupa della gestione, razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato, oltre che dell'amministrazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. L'Agenzia, inoltre, promuove la valorizzazione e la rigenerazione dell'intero patrimonio immobiliare pubblico, in sinergia con le Istituzioni e gli Enti territoriali, anche individuando strategie e strumenti innovativi e partecipativi<sup>113</sup>.
- INPS e INAIL: L'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS)<sup>114</sup> è un ente pubblico non economico che fornisce servizi previdenziali, occupandosi principalmente del pagamento delle pensioni e degli altri importi di sicurezza sociale. Oltre a questo, è

---

<sup>112</sup> Fino al 2017 la sua funzione è stata svolta da Equitalia S.p.a.

<sup>113</sup> MEF: <http://www.mef.gov.it/ministero/struttura/agenzie.html>

<sup>114</sup> Nel 2011 ha acquisito i due precedenti istituti del welfare, rispettivamente l'INPDAP per i dipendenti pubblici e l'ENPALS per gli artisti, fornendo al cittadino un unico interlocutore per i servizi di previdenza.

anche responsabile per quanto riguarda la supervisione per indagini interne ed esterne, tale da assicurare la correttezza dei diritti assicurativi e una corretta concorrenza delle società sul mercato; l'attività di supervisione comprende anche il controllo della correttezza dei pagamenti riguardanti i contributi, da effettuarsi coerentemente alla legge ed alle regole per la protezione dell'impiego<sup>115</sup>.

L'Istituto Nazionale Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) è invece un Ente pubblico non economico che gestisce l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Esso assicura dunque la tutela nei confronti dei lavoratori e, per garantire ciò, svolge anche iniziative quali il finanziamento delle imprese che investono in sicurezza e la ricerca finalizzata alla prevenzione ed alla sicurezza sui luoghi di lavoro

- Guardia di Finanza<sup>116</sup>: speciale Corpo di Polizia organizzato secondo un assetto militare, parte integrante delle Forze Armate dello Stato oltre che della Forza Pubblica e direttamente dipendente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze. I suoi compiti consistono nella prevenzione, ricerca e denuncia delle evasioni e delle violazioni finanziarie, nella vigilanza sull'osservanza delle disposizioni di interesse politico-economico e nella sorveglianza in mare per fini di polizia finanziaria; concorre inoltre al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e la difesa politico-militare delle frontiere. Negli anni passati, il suo ruolo ha visto coinvolto quest'ente nel raggiungimento di specifici obiettivi quali il contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e la lotta alla corruzione e agli altri reati contro la Pubblica Amministrazione;

A supporto delle varie autorità fiscali troviamo infine alcune società preposte al supporto tecnico ed informatico delle attività di controllo e vigilanza, tra le quali rilevano soprattutto Sose e Sogei.

Alla luce del quadro generale esposto, appare evidente la necessità di migliorare la condizione in cui versa il Paese attraverso delle efficaci azioni di policy, le quali vadano soprattutto a realizzarsi sotto forma di misure di sostegno alle imprese ed agli investimenti ma anche e soprattutto attraverso una profonda riforma fiscale. In effetti, l'Italia sta attualmente intraprendendo una serie di importanti riforme in numerosi settori, anche con riguardo alla fiscalità, il tutto con l'obiettivo primario di migliorare le prospettive di crescita a lungo termine.

---

<sup>115</sup> OECD, 2016: Italy's tax administration – A Review of Institutional and Governance Aspects.

<sup>116</sup> <http://www.gdf.gov.it/chi-siamo/organizzazione/compiti-istituzionali>

### 3.2 – Metodologie e focus sul sommerso in Italia

Tra le peculiarità che caratterizzano il sistema economico italiano non può passare inosservata la presenza dell'economia sommersa: questa risulta particolarmente vasta e la sua portata la pone come una vera e propria economia autonoma, a sé stante, strettamente collegata al suo alter ego regolare ed altrettanto influente sulle dinamiche socioeconomiche del Paese. Oltre alla pressione fiscale e contributiva, di cui già trattato relativamente al sistema fiscale del Paese<sup>117</sup>, le radici strutturali di un fenomeno diffuso in maniera tanto capillare sono numerose. Una delle cause principali è da ricercarsi nella stessa struttura imprenditoriale italiana: questa, infatti, è contraddistinta da una situazione di “dualismo industriale” in cui le piccole e medie imprese (PMI) dominano il settore a discapito delle grandi imprese, la cui presenza sul territorio è invece decisamente ridotta. Come già evidenziato, la dimensione imprenditoriale è un fattore che influenza il sommerso<sup>118</sup> e proprio la prevalenza di imprese dimensionalmente ridotte rende più semplice per il settore occulto mettere radici.

L'accento va successivamente posto sull'incidenza della Pubblica Amministrazione, la cui tendenziale inefficienza nel contesto italiano ha avuto come conseguenza diretta una sempre minore credibilità in capo allo Stato, portando gran parte della popolazione a boicottare l'attività statale preferendo l'impiego nei settori sommersi dell'economia. Questa scarsa credibilità è da imputarsi anche all'elevato livello di corruzione politica che affligge la penisola: uno studio diffuso da Transparency International<sup>119</sup> ha assegnato all'Italia un IPC<sup>120</sup> pari a 52, collocandola al 53° posto a livello mondiale (25° in Europa). Questo risultato, seppur rappresentativo di un trend positivo negli ultimi anni (nei tre anni precedenti i punteggi sono stati, rispettivamente, 44, 47 e 50), è ancora poco rassicurante e simbolico della preoccupante posizione italiana su questo tema.

---

<sup>117</sup> Cfr. par. 1.3 e 3.1

<sup>118</sup> Cfr. Par. 1.3

<sup>119</sup> <https://www.transparency.it/indice-percezione-della-corruzione-2018-italia-al-53-posto-nel-mondo/>

<sup>120</sup> Indice di percezione della corruzione: indicatore statistico che valuta l'attività corruttiva presente all'interno del comparto pubblico di un Paese, attribuendo un valore che varia tra 0 (corruzione massimo) e 100 (corruzione assente).

Figura 11



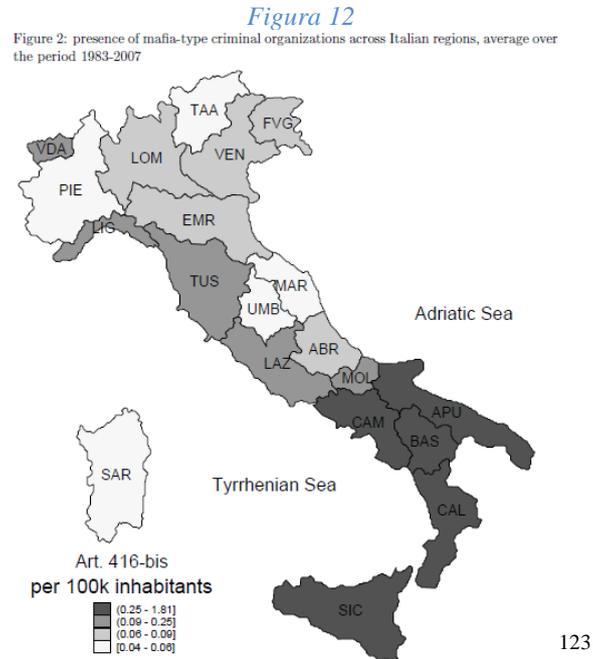
Una tematica altrettanto importante che si ricollega all'estensione del settore sommerso è senza dubbio il problema della criminalità organizzata. Questa è alimentata anche e soprattutto da corruzione ed omertà e riesce ad infiltrarsi all'interno del tessuto economico e sociale, dando vita ad un sistema che vede società civile e "società illegale" interagire e sostenersi tra loro<sup>121</sup>. In questo elaborato l'attenzione è chiaramente rivolta alle organizzazioni di stampo mafioso, la cui nascita, da un punto di vista storico, è da contestualizzare in contemporanea a quella dello Stato; ciò che ha da sempre caratterizzato il loro operato è stato il cosiddetto "monopolio della violenza", il quale ha garantito loro l'ottenimento di un potere pressoché sconfinato. Grazie soprattutto al controllo invasivo a cui ha sottoposto il territorio italiano, l'economia mafiosa è riuscita ad insediarsi in tutta la penisola, dando avvio a tutta una serie di attività criminali quali il contrabbando ed il traffico di sostanze stupefacenti. Il confronto tra le aree del Paese dimostra un maggiore insediamento della criminalità nelle regioni del Sud (Calabria, Puglia, Sicilia, Campania e Basilicata), a testimonianza dell'esistenza di un ulteriore dualismo italiano, quello territoriale che va a separare drasticamente il Mezzogiorno dalle altre regioni del Centro-Nord<sup>122</sup>. A differenza del resto del Paese, soprattutto delle regioni settentrionali caratterizzate da un maggiore dinamismo imprenditoriale ed un conseguente maggior grado di apertura alle economie estere, il Sud Italia presenta tutt'oggi un ambiente economico poco avanzato, non in grado di favorire la libera iniziativa economica e certamente inadatto a sostenere una crescita dell'area. È logico che in un contesto così delineato il settore sommerso rappresenti una valida alternativa al mercato tradizionale ed un'opportunità di sopravvivenza per molte realtà che ne

Figura 11: <https://www.transparency.it/indice-percezione-della-corruzione-2018-italia-al-53-posto-nel-mondo/>

<sup>121</sup> Tarantola, Anna Maria, 2012: Dimensione delle attività criminali, costi per l'economia, effetti della crisi economica

<sup>122</sup> Pinotti, Paolo, 2011: The Economic Costs of Organised Crime: Evidence from Southern Italy.

sarebbero altrimenti penalizzate. Una situazione del genere innesca un circolo vizioso in cui l'economia sommersa, che inevitabilmente coinvolge anche la criminalità organizzata, e l'arretratezza economica si alimentano a vicenda, accrescendo il divario tra le due aree del Paese.



A questo maggior insediamento nel contesto del Mezzogiorno italiano, tuttavia, corrisponde una parallela maggiore incidenza della criminalità nelle Regioni più sviluppate, trasformando dunque il problema in una questione nazionale a 360°. Tutto ciò crea malcontento tra cittadini e imprese, motivandoli a aggirare lo Stato e ad operare in circuiti alternativi a quello ufficiale. È così che, ad esempio, le famiglie cercano di occultare parzialmente i propri redditi, oppure di trovare secondi impieghi, solitamente irregolari, al fine di “arrotondare” gli insufficienti salari offerti dall’economia ufficiale. Al contempo, le imprese cercano quanto più possibile di ridurre i costi da sostenere, riducendo ad esempio quelli legati alla forza lavoro offrendo ai propri dipendenti rimborsi spese e benefits di diversa natura. Questi comportamenti si traducono, a livello statale, in perdite mascherate da mancati introiti, soprattutto dal punto di vista tributario. È inevitabile che il budget a disposizione per il risanamento dell’economia nei suoi vari aspetti si riduca in maniera drastica, perpetuando quel circolo vizioso che accresce sempre più la portata dell’economia sommersa e peggiorando ulteriormente la situazione del Paese.

Nell’ambito della Contabilità Nazionale italiana, le stime circa il sommerso in tutte le sue componenti specifiche (lavoro irregolare, evasione fiscale ed altro) sono offerte annualmente da parte dell’ISTAT che, come tutti i sistemi dell’Unione Europea, ha rivisto le proprie

metodologie e le modalità del proprio operato alla luce delle innovazioni richieste dal nuovo framework SEC2010<sup>124</sup>. La misurazione del sommerso economico nei conti nazionali passa attraverso la stima di tre componenti ben distinte: valore aggiunto riconducibile all'impiego di lavoro non regolare, sotto-dichiarazione del valore aggiunto e altre componenti.

Il primo passo che l'ISTAT compie per la produzione delle proprie stime consiste nella misurazione dell'input di lavoro al fine di individuare il contributo dato all'economia del paese dal lavoro irregolare, quest'ultimo espresso non solo in termini di occupati ma anche di ore lavorate e unità di lavoro. Va notato che il metodo risulta particolarmente vantaggioso in quanto costruito sulla base delle specificità del sistema Italia, quali la struttura industriale dominata dalla presenza di numerose piccole imprese e il consistente volume di lavoro nero ed evasione fiscale riscontrati. Al contempo, ciò che riesce a garantire dei risultati sufficientemente attendibili è anche e soprattutto la scelta di integrare e confrontare più fonti di diversa natura, sia dal lato famiglie (offerta di lavoro) che dal lato imprese (domanda di lavoro). Lo schema metodologico per la stima dell'input di lavoro può essere fondamentalmente riassunto in 5 fasi:

- 1) Rielaborazione della base informativa: vengono in prima battuta armonizzate le diverse fonti informative disponibili, che dal lato famiglie vedono prevalentemente l'utilizzo di Censimenti sulla popolazione ed indagini sulla forza lavoro, mentre dal lato imprese vi è il ricorso a Censimenti industriali, indagini sui conti e fonti specifiche quali quelle offerte da INPS, MEF e Banca d'Italia;
- 2) Integrazione delle fonti lato famiglie e lato imprese: si sostiene che l'analisi dal lato famiglie rilevi nello specifico il numero di occupati nella propria attività principale, regolari o irregolari che siano<sup>125</sup>, mentre dal lato imprese si dovrebbero ottenere informazioni specifiche sulle posizioni lavorative regolari. Una loro integrazione dovrebbe permettere di ottenere dati distinti su posizioni lavorative regolari, plurime regolari e irregolari;
- 3) Confronto delle fonti informative integrate: in base alla coincidenza o discrepanza tra le due rilevazioni si possono cogliere le diverse categorie di occupazione nel sistema. In assenza di lavoro irregolare e di posizioni lavorative multiple, le due rilevazioni dovrebbero coincidere (solo occupati regolari); altrimenti, comparando le due

---

<sup>124</sup> Vedi Par.3.1

<sup>125</sup> Assunzioni teoriche ed evidenze empiriche sembrano confermare l'ipotesi che le famiglie non abbiano motivo di nascondere un proprio impiego nel settore irregolare anche se, in effetti, sembra esservi comunque una certa reticenza in merito.

informazioni, possono essere rilevati il segmento degli occupati irregolari a tempo pieno (offerta > domanda) e quello delle posizioni multiple regolari (offerta < domanda);

- 4) Stima di segmenti non direttamente osservabili: vi sono delle categorie di occupati la cui rilevazione sfugge alle fonti informative standard, come ad esempio gli stranieri irregolari o la forza lavoro in settori specifici come quello dell'agricoltura. Attraverso l'utilizzo di metodologie ad hoc o di rilevazioni indirette è possibile cogliere con buona approssimazione il contributo di questi segmenti in termini, ad esempio, di economia informale e occupazione regolare e irregolare;
- 5) Trasformazione delle posizioni lavorative in ULA (Unità equivalenti a tempo pieno): attraverso questa conversione è possibile stimare l'effettiva quantità di lavoro a tempo pieno (regolare, irregolare o informale) prestata in relazione al ciclo economico e, dunque, il numero teorico di occupati a tempo pieno. Questa è data dalla somma tra le posizioni lavorative a tempo pieno, che non subiscono modifiche, e quelle a tempo ridotto "corrette", cioè ricondotte a posizioni a tempo pieno con l'ausilio di opportuni coefficienti<sup>126127</sup>.

Ricavate le stime circa l'input di lavoro, il sommerso richiede una stima dal lato del valore aggiunto, con particolare attenzione rivolta alle frodi fiscali aventi come conseguenza diretta i fenomeni evasivi. L'ISTAT si focalizza su due classi di comportamenti: l'occultamento della filiera produttiva e la sotto-dichiarazione del valore aggiunto.

La prima tipologia consiste nell'occultare, in maniera totale o parziale, il lavoro impiegato nel processo produttivo: in questo modo vengono occultati contemporaneamente sia l'input utilizzato che l'output prodotto. Il sommerso legato a questo fenomeno può essere colto proprio a partire dalle stime di lavoro irregolare precedentemente ottenute: applicando lo stesso pro-capite a lavoratori regolari ed irregolari è possibile estrapolare questa componente attraverso la rivalutazione di valore aggiunto, costi intermedi e output prodotto.

La seconda classe di comportamenti include tutte le fattispecie connesse al volontario occultamento di parte del reddito prodotto: la distinzione principale vede da un lato la sotto-dichiarazione del fatturato, dall'altro la sovra-dichiarazione dei costi sostenuti. In entrambi i casi si ricorre solitamente alla rivalutazione del fatturato, generalmente effettuata attraverso l'applicazione del Metodo di Franz<sup>128</sup> sulla base di dati tratti da indagini campionarie sui Conti

---

<sup>126</sup> Zizza, Roberta, 2002: Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano.

<sup>127</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: Analisi delle metodologie adottate per la rilevazione del sommerso.

<sup>128</sup> Cfr. par.2.2

Economici delle PMI. Ad oggi, molti dei limiti del metodo, quali la scarsa adattabilità del modello e la staticità dei dati disponibili, sono stati superati grazie all'introduzione del frame-SBS, all'ampliamento delle tipologie di dati disponibili e a molte altre novità rese possibili dall'introduzione del SEC2010.

Quanto finora esposto è da attribuirsi interamente al cosiddetto sommerso economico, la cui stima viene completata individuando altre componenti da misurarsi in maniera specifica<sup>129</sup> e riconciliando le stime indipendenti relative a domanda e offerta aggregata. La stima del sommerso ai fini della CN, con l'introduzione del SEC2010, richiede ad oggi anche l'inclusione di alcuni aggregati ascrivibili all'economia illegale: l'ISTAT ha seguito le linee guida dettate dall'Eurostat sviluppando differenti approcci di misurazione rispettivamente per traffico di stupefacenti, prostituzione e contrabbando di tabacco. Nel primo caso, l'analisi è effettuata a partire da alcune informazioni relative alla domanda, presupponendo che a partire dalla misurazione dei consumi finali sia possibile ricostruire l'intero processo produttivo dei beni/servizi illegali. Il secondo fenomeno è studiato dal lato dell'offerta, effettuando apposite distinzioni preliminari tra le diverse tipologie di prostituzione. L'ultimo caso, infine, nonostante l'Eurostat suggerisca metodi basati su indicatori di domanda, è approcciato dall'ISTAT dal punto di vista dell'offerta ed a partire dalle informazioni disponibili sui volumi di merce sequestrati<sup>130</sup>.

A volte, l'analisi del sommerso può risultare particolarmente interessante anche solo in relazione ad una precisa area territoriale, come possono essere ad esempio alcune regioni del Sud Italia. Questo ha motivato l'attività di istituti quali il CNEL ed il Comitato per l'emersione del lavoro non regolare i quali, negli ultimi anni, hanno applicato a questi territori delle metodologie inusuali, degli approcci "non ortodossi" al problema, integrando quanto più possibile gli strumenti di stima tradizionali ed alcune tecniche traslate dal campo della ricerca sociale<sup>131</sup>.

Le ultime stime fornite dall'ISTAT sono relative al triennio 2013-2016: con riferimento a quest'ultimo anno, il valore dell'economia non osservata è stato rilevato pari a circa 210 miliardi di euro, dei quali il sommerso propriamente detto si attesta attorno ai 192 miliardi mentre il rimanente viene imputato alle attività illegali; questo valore, pari al 12,4% del PIL,

---

<sup>129</sup> L'ISTAT cita, ad esempio, "l'attività delle famiglie proprietarie di immobili che li concedono in affitto (ad uso residenziale e non residenziale) senza un regolare contratto di locazione" oppure "le mance al personale in settori specifici dell'economia quali alberghi e ristoranti".

<sup>130</sup> ISTAT, 2018: L'economia non osservata nei conti nazionali

<sup>131</sup> Zizza, Roberta, 2002: Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano.

sancisce il trend in discesa dell'incidenza della NOE sul PIL (-0,2%, dopo il -0,5% registrato nel 2015).

*Tabella 3*

	Anni			
	2013	2014	2015	2016
<b>Economia sommersa</b>	189.941	196.005	190.251	191.838
da Sottodichiarazione	99.444	99.542	93.119	95.383
da Lavoro irregolare	72.299	78.068	76.998	78.010
Altro	18.199	18.396	20.134	18.445
Attività illegali	16.548	16.884	17.099	17.981
<b>Economia non osservata</b>	206.490	212.889	207.351	209.819
<b>Valore aggiunto</b>	1.444.106	1.457.859	1.485.251	1.517.531
<b>PIL</b>	<b>1.604.599</b>	<b>1.621.827</b>	<b>1.652.085</b>	<b>1.689.748</b>

132

La composizione settoriale del fenomeno non si è modificata in maniera significativa nel corso del triennio, nonostante le dinamiche tra i vari comparti siano state tra loro eterogenee. L'incidenza maggiore è stata registrata nelle Altre attività dei servizi (33,3%, +0,2% rispetto al 2015), nel Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione (23,7%, -0,9%) e nelle Costruzioni (22,7%, -0,4%). Decisamente minore è stato invece il peso in settori quali le Attività finanziarie e assicurative (3,6%), e le Amministrazioni pubbliche, difesa, istruzione, sanità e assistenza sociale (4,7%). Nel settore primario, il valore aggiunto sommerso è dovuto esclusivamente all'utilizzo di lavoro irregolare, che motiva l'intero 16,4% del totale prodotto dal settore (+0,7%). La componente imputabile al lavoro irregolare è inoltre rilevante nel settore degli Altri servizi alle persone (22,8%), dove è forte l'incidenza del lavoro domestico, mentre il suo peso risulta molto contenuto nei tre comparti dell'industria in senso stretto (tra l'1,4% e il 3,3%) e negli Altri servizi alle imprese (2,1%). Per quanto concerne invece il ricorso alla sottodichiarazione del valore aggiunto, essa ha rivestito un ruolo significativo nei Servizi professionali (16,3%), nel Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione (12,4%) e nelle Costruzioni (11,9%); meno influente è risultato invece nelle attività connesse alla Produzione di beni alimentari e di consumo (7,5%) ed alla Produzione di beni di investimento (2,3%).

Tabella 4

MACROSETTORE	Economia sommersa						Totale Economia sommersa	
	da Sottodichiarazione		da Lavoro irregolare		Altro		2015	2016
	2015	2016	2015	2016	2015	2016		
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-	-	15,7	16,4	-	-	15,7	16,4
Produz. beni alimentari e di consumo	7,8	7,5	3,3	3,3	-	-	11,2	10,8
Produz. beni di investim.	2,4	2,3	1,8	1,7	-	-	4,2	4,0
Produz. beni intermedi, energia e rifiuti	0,5	0,5	1,2	1,4	-	-	1,7	1,9
Costruzioni	12,2	11,9	10,7	10,8	-	-	23,0	22,7
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, attività di alloggio e ristorazione	12,7	12,4	8,1	7,9	3,7	3,3	24,5	23,6
Servizi professionali	16,4	16,3	6,0	5,8	-	-	22,4	22,1
Altri servizi alle imprese	2,7	3,0	1,9	2,1	2,1	1,8	6,8	6,9
Servizi generali delle A.A.P.P.	-	-	-	-	-	-	-	-
Istruzione, sanità e assistenza sociale	3,9	3,6	4,5	4,1	-	-	8,4	7,7
Altri servizi alle persone	8,7	9,8	23,6	22,8	0,7	0,7	33,0	33,3
<b>TOTALE</b>	<b>6,3</b>	<b>6,3</b>	<b>5,2</b>	<b>5,1</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>	<b>12,8</b>	<b>12,6</b>

Spostando l'analisi sul tema della forza lavoro, il ricorso al lavoro irregolare nell'intervallo considerato ha registrato un aumento complessivo del 6% ben superiore a quello registrato nella componente regolare (+1,5%): questo 6% è il prodotto di due opposte tendenze, una positiva nel 2014 (+5%) e nel 2015 (+1,5%) ed una opposta nell'ultimo anno (-0,6%).

Osservando nel dettaglio delle posizioni professionali, le unità dipendenti non regolari sono passate da 2 milioni 441 mila nel 2013 a 2 milioni 632 mila nel 2016 (+7,8%) mentre quelle regolari hanno registrato un aumento di 403 mila unità (+3,0%). Tuttavia, nel 2016 la tendenza è opposta, con un aumento del 2,8% delle unità di lavoro regolari e un calo dello 0,7% di quelle non regolari. Ne deriva una discesa dell'incidenza del lavoro non regolare tra i dipendenti al 15,9% (dal 16,3% del 2015).

Tra il 2013 e il 2016 la componente indipendente non regolare è aumentata in misura molto più contenuta (+1,7%) raggiungendo 1 milione e 69 mila unità di lavoro. Tuttavia, a causa della contemporanea diminuzione del lavoro regolare (-1,7%), il tasso di irregolarità degli indipendenti è salito al 14,9% dal 14,5% del 2013.

Relativamente ai macro settori (nel 2016): calo di 0,4 punti percentuali del tasso di irregolarità nell'Industria, dove la diffusione del lavoro irregolare risultava già piuttosto contenuta; -0,4% anche nei Servizi dove, a fronte di una forte eterogeneità (dalla Pubblica Amministrazione interamente regolare alle attività dei privati ricche di irregolari), il calo complessivo del tasso di irregolarità è riconducibile interamente alla componente dei lavoratori dipendenti; il settore dell'agricoltura è invece l'unico per il quale sia stato registrato un aumento dell'occupazione irregolare (+0,7%).

Tabella 5

MACROSETTORE	2013			2014			2015			2016		
	Dipendenti	Indipendenti	Totale									
Agricoltura, silvicoltura e pesca	37,0	8,2	17,6	37,7	7,7	17,5	39,0	7,6	17,9	39,2	8,2	18,6
<b>Industria</b>	<b>9,6</b>	<b>11,3</b>	<b>10,1</b>	<b>9,9</b>	<b>11,6</b>	<b>10,3</b>	<b>10,0</b>	<b>12,0</b>	<b>10,5</b>	<b>9,5</b>	<b>12,0</b>	<b>10,1</b>
<b>Industria in senso stretto</b>	<b>7,4</b>	<b>10,0</b>	<b>7,8</b>	<b>7,5</b>	<b>10,4</b>	<b>8,0</b>	<b>7,4</b>	<b>10,1</b>	<b>7,8</b>	<b>6,9</b>	<b>10,3</b>	<b>7,4</b>
Produtz. beni alimentari e di consumo	9,3	9,9	9,4	9,7	10,3	9,8	9,4	10,0	9,5	8,9	10,5	9,3
Produtz. beni di investim.	6,0	9,7	6,5	5,9	10,0	6,3	5,7	9,7	6,2	5,4	9,4	5,8
Produtz. beni intermedi, energia e rifiuti	6,1	12,0	6,4	6,3	12,5	6,6	6,4	12,1	6,7	6,1	11,6	6,3
Costruzioni	18,0	12,4	15,4	18,9	12,6	15,9	19,9	13,5	16,9	19,5	13,3	16,6
<b>Servizi</b>	<b>16,4</b>	<b>16,3</b>	<b>16,4</b>	<b>17,5</b>	<b>16,7</b>	<b>17,3</b>	<b>17,6</b>	<b>16,7</b>	<b>17,4</b>	<b>17,1</b>	<b>16,7</b>	<b>17,0</b>
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, attività di alloggio e ristorazione	14,5	17,4	15,7	15,2	18,2	16,5	15,5	18,3	16,7	14,9	18,2	16,2
Servizi professionali	9,7	8,3	8,6	10,3	8,3	8,8	10,7	8,2	8,8	10,0	8,0	8,6
Altri servizi alle imprese	7,0	14,9	9,2	7,2	14,9	9,3	7,4	15,4	9,6	7,3	15,9	9,5
Servizi generali delle A.A.P.P.	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0		0,0
Istruzione, sanità e assistenza sociale	7,5	19,6	9,2	7,9	19,2	9,6	7,8	19,1	9,5	7,5	17,9	9,0
Altri servizi alle persone	48,7	27,7	45,0	51,3	28,0	47,4	51,8	27,3	47,6	51,3	28,3	47,2
<b>TOTALE</b>	<b>15,3</b>	<b>14,5</b>	<b>15,0</b>	<b>16,2</b>	<b>14,8</b>	<b>15,7</b>	<b>16,3</b>	<b>14,8</b>	<b>15,9</b>	<b>15,9</b>	<b>14,9</b>	<b>15,6</b>

Un trend in crescita è stato infine registrato nell'ambito delle attività illegali: il valore aggiunto generato nel 2016 è stato pari a 16,7 miliardi di euro (+0,8 miliardi), mentre i consumi finali di beni e servizi sono risultati pari a 19,9 miliardi di euro (+0,9 miliardi).

L'incremento complessivo è stato determinato dal traffico di stupefacenti, presumibilmente come conseguenza dell'aumento dei prezzi degli stupefacenti a fronte di una certa stabilità dei volumi.

Per i servizi di prostituzione ed il contrabbando di sigarette, invece, le stime si sono mantenute sostanzialmente invariate rispetto al 2015<sup>133</sup>.

Tabella 6

ATTIVITÀ ILLEGALI	2013		2014		2015		2016	
	Valore Aggiunto	Spesa per consumi finali delle famiglie	Valore Aggiunto	Spesa per consumi finali delle famiglie	Valore Aggiunto	Spesa per consumi finali delle famiglie	Valore Aggiunto	Spesa per consumi finali delle famiglie
Droga	11,5	14,0	11,6	14,2	11,8	14,3	12,6	15,3
Prostituzione	3,5	3,9	3,7	4,1	3,7	4,1	3,7	4,0
Contrabbando di sigarette	0,3	0,4	0,3	0,5	0,4	0,6	0,4	0,6
<b>Totale illegale</b>	<b>15,2</b>	<b>18,4</b>	<b>15,6</b>	<b>18,7</b>	<b>15,9</b>	<b>19,0</b>	<b>16,7</b>	<b>19,9</b>
Indotto	1,3	-	1,3	-	1,3	-	1,3	-
<b>Incidenza sull'aggregato di riferimento (%)</b>	<b>1,1</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,9</b>

Considerando nello specifico le stime relative all'evasione fiscale in Italia, bisogna innanzitutto sottolineare come le principali imposte in termini di gettito siano IVA e IRPEF, la quali da sole contribuiscono a più del 50% degli introiti fiscali dello Stato, seguite da IRES, IRAP e addizionali; è inevitabile che, in virtù della loro rilevanza, esse risultino anche le principali

<sup>133</sup> ISTAT, 2018: L'economia non osservata nei conti nazionali

Tabella 5: ISTAT, 2018: L'economia non osservata nei conti nazionali – Pag.8

Tabella 6: ISTAT, 2018: L'economia non osservata nei conti nazionali – Pag.9

imposte oggetto di evasione da parte dei contribuenti. In relazione al fenomeno evasivo, è importante segnalare anche altre imposte quali il Canone Rai, il Bollo Auto e le imposte immobiliari: certamente il loro contributo in termini di perdita di introiti è di gran lunga inferiore rispetto ad altre imposte, eppure il gap per singola imposta risulta molto elevato. Questa osservazione è dovuta all'ostilità dei soggetti verso il pagamento di queste tipologie d'imposta: l'impopolarità di questi prelievi consegue ad una serie di fattori quali, ad esempio, la loro maggiore visibilità rispetto ad altre categorie. Al gap stimato per ciascuna imposta bisogna poi aggiungere altri gap "secondari" che vengono a crearsi nel sistema fiscale: l'esempio lampante è fornito in relazione all'IVA, il cui mancato versamento provoca un effetto domino che agisce negativamente su numerosi altri tributi quali IRPEF, IRES e IRAP.

Sul piano metodologico, due sono i principali approcci suggeriti a livello internazionale:

- Approccio top-down: la stima si basa primariamente sul confronto tra basi dati, solitamente tra dati fiscali ed un corrispondente aggregato macroeconomico che generalmente è rappresentato dai flussi di Contabilità Nazionale. A livello internazionale è utilizzato soprattutto per il calcolo del tax gap in merito all'imposizione indiretta;
- Approccio bottom-up: la stima parte fondamentalmente da basi dati di tipo microeconomico, quali indagini statistiche ed accertamenti casuali, che vengono successivamente proiettate a livello macro. La prassi vede questo metodo più adatto alla quantificazione del gap nelle imposte indirette; tuttavia è una classe di metodi molto costosa e spesso si preferisce destinare le risorse a casi più rischiosi.

Nel contesto italiano, le metodologie utilizzate sono prevalentemente di tipo top-down e basate sul confronto tra i dati di CN provenienti dall'ISTAT, tra i quali rilevano anche le stime prodotte sull'economia non osservata, e dati derivanti da fonti amministrative quali Anagrafe Tributaria ed INPS; nonostante ciò, le metodologie bottom-down non sono state totalmente scartate e potrebbero essere oggetto di sviluppi futuri, soprattutto per fornire stime alternative ed integrabili a quelle tradizionali. Nella misurazione del tax gap, inteso generalmente come differenza tra imposte e contributi che si sarebbero dovuti versare in un regime di perfetto adempimento e quelli effettivamente incassati, il risultato che si ricava non è da imputarsi esclusivamente alla semplice evasione intenzionale. Nella quantificazione dell'evasione fiscale, infatti, l'approccio italiano richiede l'isolamento di quattro componenti: mancati gettiti derivanti da errori nella dichiarazione, omessi versamenti rispetto a quanto dichiarato, divario tra basi dichiarate e basi teoriche desumibili dagli aggregati di CN e mancate entrate effettivamente dovute ad evasione intenzionale.

Dall'ultima Relazione del MEF, relativa al triennio 2013-2016, ad oggi l'Italia è stata in grado di stimare il tax-gap relativo all'87,5% di tutte le imposte potenzialmente evadibili: questo risultato pone la penisola al primo posto nel ranking dei Paesi OCSE., in termini sia di valutazione del tax gap che di rapidità nelle stime.

Dai dati disponibili traspare, tra il 2013 ed il 2015, l'esistenza di un *gap* complessivo pari a circa 108,9 miliardi di euro, di cui 97,8 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,1 miliardi di mancate entrate contributive. Dal 2014 al 2016 si registra una significativa riduzione delle mancate entrate tributarie (-5,5 miliardi) e, relativamente al biennio 2014-2015, si osserva una diminuzione netta del *gap* complessivo pari a 5,5 miliardi. Nel dettaglio, il *tax gap* IRPEF da lavoro autonomo e da impresa, IRES, IVA e IRAP ammonta a 83,8 miliardi di euro nella media del periodo 2013-2015. A questa stima si aggiungono i circa 5,6 miliardi di euro dell'IRPEF per il lavoro dipendente irregolare (addizionali incluse), i circa 5,2 miliardi di euro dell'IMU per gli immobili diversi dall'abitazione principale, circa 913 milioni di euro per la cedolare secca e 975 milioni per il canone RAI. Per quanto concerne invece le sole entrate contributive, stando all'ipotesi massima di stima, nella media 2013-2015 l'ammontare evaso risulta pari a circa 11,1 miliardi di euro all'anno.<sup>134</sup>

Tabella 7

TABELLA III.1: GAP DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE -DATI IN MILIONI DI EURO-								
Tipologia di imposta	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	Diff 2016-15	Media 2013-15**
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	3.949	3.887	3.975	5.149	5.465	N.D.	N.D.	4.863
IRPEF lavoro autonomo e impresa	32.517	32.539	32.195	33.408	33.026	33.944	917	32.876
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	610	633	643	715	780	N.D.	N.D.	713
IRES	9.046	8.407	8.392	8.909	6.818	7.685	866	8.040
IVA	36.709	36.145	34.770	36.475	34.827	34.895	67	35.358
IRAP	9.009	8.754	8.573	8.422	5.709	5.325	-383	7.568
LOCAZIONI	1.810	1.322	739	736	1.265	1.136	-129	913
CANONE RAI	765	887	942	977	1.008	240	-768	975
ACCISE sui prodotti energetici	N.D.	924	1.169	1.306	1.430	1.611	181	1.302
IMU	N.D.	3.970	5.249	5.225	5.195	5.117	-78	5.223
TASI	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	259	N.D.	N.D.
Totale entrate tributarie (al netto del lavoro dipendente e della TASI)	N.D.	92.949	92.030	95.458	89.278	89.952	674	92.255
Totale entrate tributarie (al netto della TASI)	N.D.	97.469	96.647	101.322	95.523	N.D.	N.D.	97.831
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.438	2.478	2.376	2.602	2.800	N.D.	N.D.	2.593
Entrate contributive carico datore di lavoro	8.016	8.077	7.906	8.688	8.830	N.D.	N.D.	8.475
Totale entrate contributive	10.454	10.555	10.282	11.290	11.630	N.D.	N.D.	11.067
Totale entrate tributarie e contributive	N.D.	108.024	106.929	112.612	107.153	N.D.	N.D.	108.898

\* Le stime relative al 2016 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'economia non osservata dell'Istat.  
\*\* La media è calcolata per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati (senza considerare la TASI).

<sup>134</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2018: Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - anno 2018

### 3.3 – Politiche per l'emersione

La sfida che la maggior parte dei Paesi del mondo si trova a dover affrontare è quella di contrastare le mire espansionistiche dell'economia sommersa, la quale rappresenta la principale minaccia alla salute dello Stato e continua ad essere alimentata soprattutto dalle dinamiche conseguenti la crisi economica globale. L'importanza di questa tematica è stata riconosciuta soprattutto a livello comunitario, con la Commissione europea che sta portando avanti un programma volto a rendere il sistema di tassazione più equo, trasparente ed efficace all'interno dell'UE, nell'ambito del quale la lotta all'evasione e all'elusione fiscale rivestono un ruolo di primaria importanza. Questi due fenomeni, infatti, incidono negativamente sul gettito incassato dal settore pubblico, sulla concorrenza tra le imprese e sulle condizioni di equità dei contribuenti; contrastarli significherebbe contribuire alla promozione di quella crescita sostenibile che rappresenta un obiettivo prioritario per l'UE.

Il progetto della Commissione Europea<sup>135</sup> ambisce essenzialmente a rafforzare la trasparenza del sistema fiscale: i propositi sono intensificare la comunicazione e cooperazione tra le autorità fiscali dei vari Paesi, affinare i controlli sulle pratiche fiscali transfrontaliere ed inasprire gli obblighi pubblicitari per enti quali banche e multinazionali oltre un certo fatturato. A ciò si aggiungono dei provvedimenti finalizzati a prevenire l'occultamento dei cosiddetti fondi off-shore, tra i quali modifiche alla legislazione vigente in materia di monitoraggio di redditi e capitali detenuti all'estero e nuovi accordi con alcuni dei Paesi maggiormente coinvolti nel fenomeno (ex. San Marino e Svizzera). Il miglioramento del quadro fiscale europeo passa anche attraverso misure quali il Piano d'azione della Commissione per un regime di imposte equo ed efficiente (2015)<sup>136</sup> ed il pacchetto antielusione (2016)<sup>137</sup>. I risultati ottenuti finora sono senza dubbio incoraggianti, soprattutto nell'ottica di un'efficace azione di contrasto degli abusi fiscali a livello comunitario e mondiale, ma la lotta ai mali del fisco rimane lunga e richiede ancora ulteriori sforzi.

Le istituzioni sono attualmente alla ricerca di precise soluzioni e strategie di contrasto al sommerso che possano rendere meno attraente l'utilizzo di questo strumento: queste vengono definite "politiche di emersione", la cui esistenza è giustificata dalla possibilità di raccogliere

---

<sup>135</sup> Commissione Europea, 2016: COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO - Comunicazione su ulteriori misure intese a rafforzare la trasparenza e la lotta contro l'evasione e l'elusione fiscali.

<sup>136</sup> Pacchetto di misure volte a garantire nell'UE maggiore trasparenza in materia di tassazione delle società

<sup>137</sup> Insieme di disposizioni antielusione generali e specifiche, sia sotto forma di misure interne che di interventi comuni contro le minacce esterne di erosione della base imponibile

nuove risorse indirizzando le imprese correntemente sommerse ad “emergere” e trasferire il proprio operato entro i confini dell’economia ufficiale.

La classificazione più comune che può essere fatta in merito alle politiche per l’emersione del sommerso è quella tra misure dirette e misure indirette. Le prime possono a loro volta essere suddivise in due sottocategorie: misure di carattere repressivo, basate su ispezioni ed accertamenti e mirate, attraverso l’applicazione di sanzioni, ad estirpare alla radice le situazioni più gravi, oppure possono avere natura promozionale, volte cioè a regolarizzare le realtà coinvolte nel sommerso incentivandole all’emersione spontanea, offrendo in cambio benefici e vantaggi di diverso tipo. Le misure indirette, invece, sono spesso definite “di contesto” in quanto puntano a combattere il fenomeno senza intervenire su di esso in maniera diretta, bensì agendo sul contesto di riferimento, con l’obiettivo di migliorare il sistema economico, politico e sociale, rendendo più appetibile, per osmosi, operare nel settore ufficiale<sup>138</sup>.

Tra le misure dirette, i contratti di riallineamento hanno avuto un ruolo trainante nella lotta al sommerso. Essi nascono sulla base di accordi provinciali che perseguono l’intento di adeguare gradualmente retribuzioni e condizioni lavorative ai livelli minimi previsti dalla normativa vigente, andando principalmente a salvaguardare i livelli di occupazione e ad affermare i diritti dei lavoratori all’interno delle aziende. In parallelo, però, questi provvedimenti sono finalizzati all’emersione di situazioni di lavoro irregolare, dimostrando la loro efficacia soprattutto sui fenomeni di lavoro grigio. Per garantirne un migliore funzionamento, inoltre, sono previsti benefici ed agevolazioni di natura prevalentemente fiscale e previdenziale nei confronti delle imprese che riescano a contribuire, attraverso l’adozione di queste misure, in termini di nuova occupazione. Si tratta di uno strumento dal campo di applicazione estremamente ampio a livello settoriale, ma ben più ristretto sotto altri aspetti. A livello territoriale, infatti, esso si presta maggiormente alle aree sottosviluppate e non è un caso che il suo utilizzo abbia trovato terreno fertile soprattutto nelle aree del Mezzogiorno italiano; in più, esso non riguarda tutte le classi di lavoratori: lavoratori indipendenti e lavoratori a tempo determinato, ad esempio, non possono in alcun modo trarne beneficio.

Un altro importante strumento di contrasto al lavoro irregolare è stato il Piano per l’emersione (2001). Essendo il lavoro irregolare espressamente identificato come fattore di debolezza e arretratezza dell’economia nazionale, questo Piano è volto a perseguire una riduzione del fenomeno offrendo a lavoratori ed imprese due specifiche modalità di emersione. La prima modalità è l’emersione automatica, la quale contempla la possibilità per chi abbia fatto uso di

---

<sup>138</sup> Banca Dati Italia Lavoro, 2007: Esempi di Politiche del lavoro in Europa. Emersione: politiche ed azioni.

lavoro irregolare di farlo emergere tramite apposita dichiarazione, ottenendo anche degli sgravi di natura fiscale e contributiva. La seconda, introdotta solo successivamente, è l'emersione progressiva che permette, in alternativa alla dichiarazione di emersione automatica, di presentare un vero e proprio piano di emersione mirato alla regolarizzazione dell'attività e ad un suo adeguamento alle condizioni economiche e legislative vigenti. Al Piano per l'emersione è stato inoltre affiancato un Piano straordinario di accertamento, il quale ha visto il coinvolgimento di organi quali l'INPS, il CNEL e l'Agenzia delle Entrate nella definizione delle priorità di intervento degli enti di vigilanza del settore<sup>139</sup>.

A supporto dell'attività di regolarizzazione del lavoro nero sono stati istituiti negli anni numerosi enti: tra questi, oltre al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>140</sup>, grande rilievo hanno soprattutto il Comitato Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) ed il Comitato per l'emersione del lavoro irregolare.

Il CNEL è un organo con funzione consultiva rispetto a Governo, Camere e Regioni ed in grado di fornire pareri e promuovere iniziative legislative di carattere economico e sociale. Quest'organo è anche impegnato nella lotta al sommerso, come dimostrano molti documenti redatti in materia: ad esempio, grande importanza hanno avute le proposte risalenti al 2001<sup>141</sup>, nelle quali il CNEL suggeriva di intervenire sulle politiche per lo sviluppo del Paese, tanto a livello nazionale quanto locale, di intensificare il dialogo tra le Amministrazioni e di rafforzare l'attività di monitoraggio delle iniziative attivate nel campo della lotta all'irregolarità.

Il Comitato per l'emersione del lavoro non regolare è stato istituito dalla legge 448/98 e costituisce un organo tecnico con funzioni di analisi e coordinamento di tutte le iniziative in materia di emersione del lavoro non regolare. Inizialmente indirizzato prevalentemente all'elaborazione di proposte in grado di favorire il processo di emersione e migliorare il monitoraggio delle politiche implementate, col tempo questo lavoro si è sempre più integrato con istituzioni e agenzie governative di diverso tipo, mediante la stipula di accordi e progetti comuni per l'emersione del lavoro nero. Il Comitato opera tra l'altro in una più ampia rete che lo vede affiancato da un lato dalle Commissioni regionali e provinciali, veri punti di contatto tra organi centrali ed unità produttive aventi compiti di analisi ed assistenza in ambiti territoriali ben specifici, dall'altro dai tutori per l'emersione, che rappresentano un valore aggiunto per il

---

<sup>139</sup> Avola, M.: L'emersione del lavoro irregolare

<sup>140</sup> Dicastero del governo italiano avente funzioni in materia di politica del lavoro e sviluppo dell'occupazione, di tutela del lavoro e dell'adeguatezza del sistema previdenziale e di politiche sociali.

<sup>141</sup> Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, 2001: Osservazioni e proposte – L'economia sommersa

comitato e svolgono funzioni quali trasmissione e comunicazione delle informazioni raccolte sul territorio.

Oltre agli studi specifici in materia di lavoro irregolare, importanza cruciale hanno anche gli studi di settore, i quali costituiscono uno strumento per l'accertamento della redditività di piccole e medie imprese in grado di offrire una puntuale determinazione della situazione economica caratteristica dei diversi settori dell'economia. Essi consentono sostanzialmente di stabilire i livelli di redditività media associabili a ciascun settore: non solo viene individuata la capacità potenziale del contribuente di produrre ricavi o conseguire compensi, ma viene anche tenuto conto di fattori territoriali ed eventuali limitazioni interne ed esterne. Gli studi sono realizzati attraverso una moltitudine di analisi economico-statistiche effettuate dall'Agenzia delle entrate e dal Ministero dell'Economia in collaborazione con le organizzazioni di categoria; la loro esecuzione avviene sulla base di una suddivisione dell'economia nazionale in quattro macro-aree rappresentanti i settori principali dell'economia nazionale (Servizi, Commercio, Manifatture e Professionisti) e che includono i cosiddetti "cluster"<sup>142</sup>.

La loro utilità è considerevole sotto diversi aspetti; essi infatti: facilitano le procedure di calibratura e dimensionamento degli accertamenti; consentono a imprenditori e professionisti di disporre di un benchmark per conoscere e valutare meglio la propria attività; aiutano nel monitoraggio dei modelli organizzativi e delle attività a livello sia territoriale che settoriale, fondamentale per la successiva definizione di scelte di programmazione economica; riducono le situazioni di concorrenza sleale create da quelle imprese in grado di sfruttare i risparmi derivanti dall'evasione fiscale per praticare prezzi più concorrenziali.

Tuttavia, gli studi di settore sembrano in procinto di essere rimpiazzati dall'introduzione degli Indici Sintetici di Affidabilità (ISA), indicatori economico-statistici in grado di offrire una sintesi di valori tramite la quale sia possibile verificare la normalità e la coerenza della gestione professionale o aziendale dei contribuenti<sup>143</sup>. Questo provvedimento risponde all'esigenza di rafforzare ulteriormente la relazione cooperativa tra fisco e contribuenti, soprattutto in termini di trasparenza e *tax compliance*: sarà infatti possibile individuare e premiare i comportamenti fiscali identificati come "corretti", perseguendo in maniera più efficiente l'equità distributiva e contrastando le condotte lesive della concorrenza e delle regole di mercato<sup>144</sup>.

---

<sup>142</sup> Raggruppamento di imprese strettamente interconnesse e tra loro molto simili.

<sup>143</sup> <https://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/nsilib/nsi/schede/dichiarazioni/isa+2017/scheda+info+isa+2017?page=studisettoeimp>

<sup>144</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2018: Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - anno 2018

Tra gli interventi indiretti è invece particolarmente interessante l'istituto del condono, termine con il quale viene indicato il parziale esonero o annullamento di una pena o una sanzione in capo al soggetto che ne fa uso. Esso può assumere varie forme, anche se le più comuni e rilevanti in ambito italiano sono il condono fiscale, che permette di regolarizzare comportamenti tributari irregolari o illeciti compiuti da soggetti che ammettano un parziale o totale inadempimento dei propri obblighi contributivi o fiscali, ed il condono edilizio che permette di sanare, previa autodenuncia, fenomeni di abusivismo in ambito edilizio. L'effetto di un tale provvedimento ha in genere risonanza anche al di fuori dei soggetti interessati, andando ad inasprire l'attività di vigilanza degli organi di controllo nei confronti di coloro che non abbiano esposto tale autodenuncia. Una sua fattispecie specifica molto discussa è la cosiddetta "pace fiscale", la quale consente di ad imprese e soggetti di regolarizzare la propria posizione con il Fisco, versando le imposte dovute senza incorrere in sanzioni o interessi.

Gli effetti netti previsti a livello economico sono soprattutto due: da un lato, il livello di occupazione si innalzerà sia per l'emersione di alcune realtà precedentemente operanti in nero, sia per l'incremento del numero di lavoratori impiegati nel settore ufficiale; dall'altro, vi sarà una crescita della capacità produttiva delle imprese legali, controbilanciata da una sua parallela riduzione nelle realtà più piccole e precedentemente sommerse. Tuttavia, il condono è un mezzo tanto costoso quanto incerto negli esiti: difatti, più che combattere efficacemente l'evasione, questo strumento rischia di incentivarla in quanto fondato su una logica di riduzione delle sanzioni che può sicuramente funzionare nel breve periodo, ma deve essere accompagnata da altre azioni (ex. incremento dei controlli e inasprimento delle sanzioni) per mantenere un funzionamento stabile nel tempo.

Le altre modalità con cui si può intervenire indirettamente sull'economia sommersa sono perlopiù misure di carattere generale, volte soprattutto a migliorare il contesto di riferimento attraverso il contrasto di alcune delle principali cause del sommerso. Tra le svariate misure attuabili si possono citare: la semplificazione amministrativa e l'alleggerimento burocratico; il miglioramento dei sistemi di assistenza forniti dalle Agenzie delle Entrate nazionali; l'istituzione di campagne e iniziative mirate alla riduzione della tolleranza del fenomeno<sup>145</sup>; l'innalzamento della redditività delle imprese legali; l'aumento degli investimenti pubblici ed il potenziamento del sistema delle infrastrutture; l'incremento dei livelli di istruzione della popolazione con una maggiore formazione e specializzazione dei lavoratori.

---

<sup>145</sup> Barrie, Russell, 2010: Revenue Administration: Managing the Shadow Economy.

Con specifico riferimento al sistema di contrasto all'evasione fiscale, la lotta a tale fenomeno rappresenta un obiettivo prioritario del Governo italiano, il quale intende perseguirlo privilegiando un rapporto di collaborazione tra il fisco e i contribuenti orientato a stimolare l'adempimento spontaneo di quest'ultimi. A tal fine, una nuova risorsa a disposizione delle Autorità è un patrimonio informativo decisamente più ricco rispetto al passato: fondamentale è stata la nascita dell'anagrafe tributaria, una banca dati telematica contenente tutti i dati e le notizie rilevanti ai fini tributari e fiscali. Tutti i soggetti iscritti ricevono un codice fiscale da essere indicato in diversi atti pubblici e scritture private, oltre che nei rapporti con gestioni previdenziali ed assistenziali, Camere di Commercio ed altre amministrazioni pubbliche. Questo database informatico, oltre a dare origine ad una sorta di "stato civile" dei contribuenti italiani, costituisce una raccolta di informazioni utilizzabili per indirizzare l'attività di controllo e gli accertamenti, valutare la capacità contributiva complessiva e studiare più approfonditamente i diversi fenomeni fiscali<sup>146</sup>.

L'Italia ha adottato tre strumenti specifici per il miglioramento della fiscalità del Paese:

- Spesometro: è uno dei principali strumenti utilizzati dall'Amministrazione finanziaria per la lotta all'evasione fiscale, sia ai fini delle imposte dirette che in materia di IVA. Esso è finalizzato essenzialmente al controllo dei pagamenti di importo rilevante ai fini Iva e consiste nell'obbligo di comunicazione telematica all'Agenzia delle Entrate di qualsiasi operazione che superi una determinata soglia<sup>147</sup>. Sono soggetti a tali obblighi tutti i soggetti dotati di una partita IVA e sono pertanto esclusi dall'elenco categorie di lavoratori quali, ad esempio, quelli sottoposti a regime forfettario<sup>148</sup>.
- Redditometro: è uno strumento di accertamento sintetico attraverso il quale il Fisco può stimare il reddito presunto di un contribuente partendo dalle spese da egli effettuate. Sulla base delle spese che quest'ultimo ha effettuato, grazie ad una serie di indici fissati a priori, sarà possibile confrontare il totale delle spese effettuate ed il reddito effettivamente dichiarato, identificando eventuali scostamenti tra i due valori come reddito imponibile non dichiarato (previa convocazione del soggetto analizzato). Concretamente, il redditemetro non è stato particolarmente utilizzato e questo "fallimento" sembra poter essere imputato da un lato alla sua scarsa affidabilità, conseguente a pratiche fuorvianti quali l'intestazione di beni acquisiti a persone fittizie,

---

<sup>146</sup> <http://www.bankpedia.org/index.php/it/86-italian/a/18320-anagrafe-tributaria>

<sup>147</sup> 3000€ se operazioni soggette ad obbligo di fatturazione, 3600€ se non soggette a tale obbligo.

<sup>148</sup> <http://www.ipsoa.it/wkpedia/spesometro>

dall'altro alla sua rigidità, in quanto la scelta di dedurre un reddito a partire dal possesso o dal consumo di un bene non è economicamente precisa e corretta.

- Riccometro: è uno strumento che permette la misurazione della condizione economica e patrimoniale delle famiglie. Esso è adoperato dall'amministrazione pubblica per l'assegnazione di prestazioni sociali agevolate, esenzioni e agevolazioni tariffarie in vari ambiti. Il riccometro si avvale di due indicatori specifici: uno è l'Indicatore della Situazione Economica (ISE), che tiene conto dei redditi di un nucleo familiare più parte del loro patrimonio mobiliare ed immobiliare; l'altro è l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente, dato dal rapporto tra l'ISE ed un parametro stabilito dalla legge rappresentativo del numero di componenti del nucleo familiare.

La lotta all'evasione si colloca anche nell'ottica di una plausibile riduzione della pressione fiscale a carico dei contribuenti onesti: a tale scopo è stato tra l'altro istituito, con la Legge di Stabilità del 2014, il Fondo per la riduzione della pressione fiscale, il quale utilizza a tal fine le risorse derivanti dai risparmi di spesa prodotti dalla razionalizzazione della spesa pubblica, nonché ciò che si stima di incassare dall'attività di contrasto all'evasione, nel caso in cui la differenza tra questo e le previsioni sia positiva.

La seguente tabella mostra gli incassi derivanti dall'attività di contrasto all'evasione in Italia, ponendo in evidenza i principali tributi (IRPEF, IRES e IVA) e raggruppando indistintamente quelli considerati "minori", relativamente al triennio 2018-2020.

Si stima che gli incassi attesi per il 2018 siano pari a 13,4 miliardi di euro (di questi circa 10 miliardi riferiti alle entrate tributarie e 3,4 a quelle extra tributarie): questo risultato è sì un passo avanti rispetto agli incassi realizzati nel 2017 (+1,1 miliardi), ma al contempo risulta inferiore rispetto alle previsioni effettuate in relazione a tale triennio<sup>149</sup>.

---

<sup>149</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2018: Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva

Tabella 8

INCASSI DERIVANTI DALLE ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE (in miliardi di euro)										
	Incassi registrati nel 2017 (Rendiconto generale dello Stato) (a)	Stima incassi 2018 basata sui dati a tutto agosto (b)	Previsioni di cassa bilancio assestato 2017 (c)	Previsioni di bilancio assestato 2018 (d)	Previsioni di bilancio assestato 2019 (e)	Previsioni di bilancio assestato 2020 (f)	Differenza stima incassi 2018 incassi 2017 (b-a)	Differenza stima incassi 2018 previsioni 2018 (b-d)	Differenza stima incassi 2018 previsioni 2019 (b-e)	Differenza stima incassi 2018 previsioni 2020 (b-f)
	2017	2018	2017	2018	2019	2020				
IRPEF	3,31	2,99	3,45	3,83	4,02	3,96	-0,31	-0,83	-1,02	-0,96
IRES	1,86	1,68	2,13	2,50	2,46	2,43	-0,18	-0,81	-0,77	-0,75
IVA	3,91	4,59	2,24	3,23	3,60	3,55	0,69	1,36	0,99	1,05
Altre imposte minori	0,59	0,76	0,12	0,63	0,61	0,61	0,16	0,13	0,14	0,15
Totale ruoli tributarie	9,67	10,03	7,94	10,19	10,69	10,55	0,36	-0,16	-0,66	-0,52
Totali ruoli extra tributarie	2,65	3,40	3,13	3,40	3,26	3,20	0,75	0,00	0,15	0,21
<b>Totale</b>	<b>12,32</b>	<b>13,43</b>	<b>11,06</b>	<b>13,59</b>	<b>13,94</b>	<b>13,75</b>	<b>1,12</b>	<b>-0,16</b>	<b>-0,51</b>	<b>-0,31</b>

Non vi sono dubbi che i provvedimenti e gli strumenti illustrati abbiano rappresentato degli importanti passi avanti nel contrasto all'evasione ed al sommerso nella penisola italiana; nonostante ciò, queste azioni si sono spesso rivelate dei tentativi poco efficienti e produttivi di risultati tutt'altro che soddisfacenti. Tra i limiti delle politiche d'intervento italiane viene riconosciuta innanzitutto l'assenza di un attento monitoraggio delle iniziative intraprese, nonché una loro superficiale valutazione *ex post* in termini di efficacia. In secondo luogo, l'attività di controllo e repressione dei comportamenti sommersi è eccessivamente centralizzata nelle mani dello Stato, il quale tende a ridurre notevolmente l'importanza degli enti regionali e locali in questo processo. Infine, le politiche d'intervento italiane si concentrano sull'ottenimento di risultati positivi esclusivamente nel breve-medio termine, attraverso la concessione di benefici ed incentivi che inevitabilmente non riescono ad offrire certezze in un'ottica di lungo periodo.

Nel complesso rimane comunque indiscutibile il valore delle politiche per l'emersione in ogni loro declinazione, essendo gli effetti positivi che generano in termini di introiti statali collocati nel più ampio ambito del miglioramento delle condizioni socioeconomiche generali. Queste iniziative continuano tuttavia a scontrarsi con l'enorme portata del fenomeno e le molteplici forme con cui si manifesta, a conferma del fatto che quanto realizzato finora sia solamente un preludio della lotta al sommerso ed all'irregolarità.

## CONCLUSIONI

L'economia non osservata può essere definita come quell'insieme di attività la cui caratteristica peculiare è quella di concorrere alla formazione del reddito e della ricchezza di una Nazione senza però essere rilevata nelle statistiche ufficiali. Questo fenomeno, nonostante le difficoltà nelle sue definizioni e misurazioni non abbiano permesso agli economisti di approfondirlo adeguatamente, costituisce in realtà un'importante problematica economica sulla quale si è tentato di fare chiarezza già da diverso tempo e tutt'oggi è alla ribalta del confronto politico-economico e sociale. In questo elaborato si è tentato di apportare un contributo a riguardo, cercando di far percepire quella linea immaginaria che separa parte emersa e parte sommersa dell'iceberg di cui abbiamo parlato nella fase introduttiva, nonostante l'immensa mole dell'argomento che impedisce di trattarlo in maniera totalmente esaustiva.

A conclusione di questo iter su "Economia non osservata: fenomeno occulto ma ben visibile" mi è sembrato opportuno sintetizzare gli argomenti trattati nel corso del lavoro aggiungendo delle considerazioni ed osservazioni personali.

L'espressione "il posto migliore per nascondere qualsiasi cosa è in piena vista", utilizzata da Edgar Allan Poe ne "La Lettera Rubata" (1845)<sup>150</sup>, rispetta a pieno il concetto di economia non osservata, costituito da quattro elementi: economia sommersa, economia illegale, economia informale e sommerso statistico. Questi aspetti sono stati trattati nel primo capitolo dell'elaborato, dopo un breve cenno sulla definizione del fenomeno stesso. È stato successivamente evidenziato che ciò che porta a nascondere le proprie attività può nascere da vari motivi quali il carattere legale dell'attività svolta e/o la volontà di sottrarre gli introiti alla tassazione; ovviamente, oltre all'aspetto etico e legale del fenomeno, ne è stata evidenziata la ripercussione su tutto il sistema economico nazionale nell'ambito del quale, da effetti primari quali la creazione di condizioni di concorrenza sleale, sono derivate implicazioni di più ampia portata riguardanti la maggiore inefficienza nel sistema produttivo ed il conseguente minore sviluppo del contesto nazionale.

Il focus del secondo capitolo è legato alle metodologie di stima, che hanno permesso di capire quale fosse l'evoluzione degli approcci utilizzati per quantificare l'economia sommersa. Nel quadro che vede la distinzione principale tra metodologie dirette ed indirette, i metodi che hanno riscosso maggiore credibilità sono i metodi monetari, in particolare il *currency demand approach*, e il *Model Approach* (detto anche *MIMIC*), quest'ultimo considerato più completo rispetto agli altri metodi soprattutto in termini di attendibilità dei risultati.

---

<sup>150</sup> Poe, Edgar Allan (1884): *The Purloined Letter*

L'ultima parte del lavoro offre una visione quasi a 360° del contesto italiano e dell'attuale incidenza della componente economica occulta sul Prodotto Interno Lordo complessivo, in cui fattori quali il dualismo territoriale tra regioni del Mezzogiorno e Centro-Nord, la vasta presenza di piccole e medie imprese nel settore industriale e l'elevata pressione fiscale e contributiva hanno costituito terreno fertile per la criminalità organizzata ed i fenomeni sommersi ed evasivi. La situazione italiana è chiaramente delineata dai dati forniti dall'ISTAT, da quelli della Banca d'Italia e dai rapporti comunicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, ma, soprattutto, sono rilevabili nella "Relazione NADEF del 2018" relativa anche a nuove informazioni e nuove metodologie. È certo che le politiche per l'emersione messe in atto dal "Belpaese" hanno rappresentato un passo avanti nella lotta al sommerso e questo percorso di contrasto all'irregolarità è tuttora in via di analisi e sviluppo e offre delle prospettive potenzialmente ottimistiche.

La lotta all'economia sommersa e non osservata rappresenta una piaga comune a tutte le aree del pianeta e la scelta dell'Italia come "*case study*" è funzionale all'intento di illustrare le conseguenze che può portare un'eccessiva presenza di questo fenomeno. Lo studio delle misure di contrasto e dei relativi risultati conseguiti, tuttavia, ha consentito di valutare l'efficacia di un approccio rispetto ad un altro, in modo da identificare possibili miglioramenti e contromisure che possono essere adottate.

Dato il quadro corrente del contesto italiano, è palese il bisogno di attuare degli importanti cambiamenti, incentrandosi in primis sullo Stato, sui numerosi Enti e Agenzie previdenziali e fiscali preposti alla vigilanza e controllo. L'esponentiale riduzione della fiducia dei contribuenti, imprese e cittadini tutti, nei confronti delle Istituzioni spinge difatti persone fisiche e giuridiche a rischiare e rifugiarsi nel sommerso per ottenere vantaggi e benefici altrimenti non perseguibili.

Pertanto, al fine di recuperare questa fiducia, sarebbe necessario reinventare il rapporto che intercorre tra Stato e soggetti fiscali consentendo di attuare quell'adempimento spontaneo che il Governo si è prefissato come obiettivo primario nella lotta all'evasione e al sommerso. Per consentire che la conflittualità venga meno, tra queste due fazioni, sarebbe utile valorizzare quanto più possibile il concetto di *compliance* nella mente dei soggetti.

È necessario motivare la consapevolezza che ogni soggetto contribuisca al sistema per quanto effettivamente ed equamente dovuto, secondo il principio costituzionale della progressività, perché l'adempimento dei propri obblighi fiscali e contributivi sia effettivamente un comportamento ottimizzante da un punto di vista etico ed economico (come lo è, ad esempio, negli Stati Uniti) e che i benefici ottenibili in cambio siano concreti e soddisfacenti. Solo in

questa prospettiva i comportamenti irregolari possono diventare un'ipotesi non più contemplabile e, di conseguenza, può essere raggiunta una svolta in questa continua lotta al sommerso ed all'evasione.

Dal mio punto di vista l'obiettivo andrebbe perseguito creando un sistema di formazione in grado sin dal contesto scolastico di formare le menti delle persone; questo si scontra però con la governance in auge, avendo questa già bocciato la proposta di legge che reintroduceva l'insegnamento dell'educazione civica nella Scuola primaria. Andrebbe, inoltre, implementato un efficiente sistema di comunicazione in grado di evidenziare in ogni soggetto, premiandolo appropriatamente, qualsiasi comportamento virtuoso, donandogli una risonanza tale da incidere positivamente sulla mentalità collettiva.

Un altro punto da non sottovalutare potrebbe interessare un sistema di accertamento e controllo "dal pugno duro", in grado di sanzionare e reprimere in maniera drastica eventuali infrazioni. Tuttavia, la vasta presenza della criminalità organizzata, la quale è per sua natura collocata all'estremo opposto rispetto ai concetti di legalità ed onestà, comporta il rischio che la realizzazione delle ipotesi sopra descritte vengano compromesse da queste presenze.

Ciò che potrebbe veramente essere necessario sarebbe una politica contraddistinta sia da un forte incremento dei controlli, ma, soprattutto, da un pesante inasprimento delle sanzioni, sia dal punto di vista economico che da quello penale. Dal lato sanzionatorio andrebbero innanzitutto incrementate le somme da pagare per sanzioni in relazione agli importi evasi, poiché la consapevolezza dell'esistenza di sanzioni pecuniarie particolarmente pesanti ed il giudizio penale andrebbero a disincentivare comportamenti irregolari a cui i cittadini disonesti sarebbero potenzialmente esposti.

Altra ipotesi che potrebbe prospettarsi per disincentivare l'irregolarità da parte di imprese e singoli lavoratori, partendo dalle persone fisiche, consiste nelle sanzioni nel caso di accertamento di irregolarità in capo ad un professionista: questo potrebbe costargli, ad esempio, la temporanea inibizione dalla fruizione dei servizi pubblici o, nei casi di recidiva o per infrazioni particolarmente rilevanti, l'arresto e/o la sospensione temporanea fino alla radiazione dall'albo dei professionisti al quale risulta iscritto. Per le persone giuridiche, invece, potrebbe essere previsto il fermo all'erogazione e/o la revoca dei finanziamenti pubblici per lo svolgimento della propria attività, oppure il pignoramento del patrimonio mobiliare ed immobiliare come forma di sanzione-sanatoria in caso di mancato pagamento.

I controlli potrebbero essere invece intensificati rinnovando alcuni degli strumenti attualmente in uso: infatti, istituendo ad esempio un'anagrafe tributaria adeguata ed efficiente, sarebbe contemplabile l'ipotesi di tramutare tale strumento in un vero e proprio sistema di controllo del

patrimonio individuale. Alla luce di un'impostazione di questo tipo, ogni soggetto sarebbe obbligato a registrare qualsiasi transazione effettuata attraverso l'uso del proprio codice fiscale, che entrerebbe dunque fino al sistema di rilascio degli scontrini fiscali, in modo da poter permettere un attento e costante monitoraggio finalizzato ad impedire lo svolgersi di operazioni irregolari o, comunque, occulte al sistema economico e fiscale del Paese. Una soluzione del genere andrebbe coniugata con la legislazione vigente, soprattutto in materia di privacy con riguardo agli acquirenti; i dati raccolti dovrebbero essere consultabili solo ed esclusivamente ai responsabili del fisco sotto il massimo riserbo, i quali andrebbero puniti con il licenziamento ed il risarcimento nei confronti della "vittima" nel caso di non osservanza delle norme predisposte.

Anche altri provvedimenti come i condoni andrebbero eliminati in via definitiva, per via dei loro effetti ambigui e potenzialmente negativi nell'ambito della lotta a sommerso ed evasione. Questo pesante inasprimento di controlli e sanzioni è ovviamente da collocarsi in una ben definita strategia di medio-lungo periodo, in quanto la predisposizione di un sistema in grado di estirpare i problemi alla radice consente di ottenere risultati che altrimenti rilevarebbero solo in un'ottica di breve termine. Ciò che conta, però, è che, perseguendo quell'obiettivo dichiarato dal Governo che è il contrasto all'irregolarità, è possibile accrescere il budget a disposizione dello Stato, in modo spalancare le porte ad un suo intervento su più fronti: i fondi recuperati potrebbero essere destinati a programmi mirati alla ripresa degli investimenti, oppure ad interventi volti alla riduzione del debito pubblico. Dando continuità ad un programma di questo tipo si può innescare un circolo virtuoso in grado di ridare vigore all'economia italiana, soprattutto mediante un innalzamento generale dei redditi e del Prodotto Interno Lordo. In questo processo, inoltre, risultati positivi possono permettere la graduale riduzione della pressione fiscale nel Paese, stimolando l'adempimento spontaneo dei propri obblighi da parte dei contribuenti e semplificando i processi di controllo delle autorità. In quest'ottica, la collaborazione dello Stato sarebbe vista come funzionale al graduale miglioramento del sistema economico e fiscale complessivo e agirebbe positivamente sulla fiducia dei cittadini nei riguardi delle istituzioni e nel loro rapporto.

Rimane comunque confermato che il fenomeno dell'economia non osservata non può essere eliminato completamente, infatti, diversi studi parlano ad esempio di livelli "fisiologici" di evasione e irregolarità che paradossalmente sono necessari al mantenimento della salute lo Stato. Inoltre, il funzionamento di un programma di questo tipo si scontra soprattutto con l'attitudine di Istituzioni e politica proiettate sempre più verso la ricerca di consenso, interessi

personali e/o di partito, giungendo spesso a compromessi con gli stessi esponenti della criminalità e dei settori irregolari.

Questo rapporto simbiotico che viene ad instaurarsi con il fenomeno non osservato è spesso riflesso anche dagli ordinamenti giuridico e tributario, dove si realizza quello che P.Valente<sup>151</sup> definisce “parassitismo tollerato” e cioè l’accettazione del fenomeno non osservato all’interno del sistema normativo. Per questo motivo, rientra tra gli ipotetici provvedimenti da me proposti anche una riforma della terminologia giuridica utilizzato, per evitare che la trama aperta del linguaggio giuridico, assieme all’eccessiva discrezionalità nell’interpretazione delle norme che ne deriva, possano degenerare in un sistema non adeguato al contrasto del fenomeno e costretto dunque a “rincorrerlo” con continui interventi legislativi.

Alla luce delle recenti manovre delle ultime *governance*, buona parte dei provvedimenti adottati sono stati incentrati su numerose misure di contrasto che consentirebbero di ridurre la crescita del fenomeno “non osservato” e “sommerso”. A quanto svolto finora ho cercato di apportare un mio piccolo modesto contributo che, per quanto apparentemente utopico, riflette principalmente una realistica necessità: ripensare non solo la riforma del lavoro ma anche e soprattutto l’attività ispettiva e di vigilanza, affiancando al tutto una serie di adeguate strategie di intervento, nella speranza che il nostro Paese possa in futuro essere annoverato tra le potenze mondiale.

---

<sup>151</sup> Valente, Piergiorgio, (2003): *Elusione fiscale internazionale*, Il Sole 24 Ore

## **BIBLIOGRAFIA**

- Allingham, Michael G.; Sandmo, Agnar, 1972: Income tax evasion: a theoretical analysis, *Journal of Public Economics 1 (1972) North-Holland Publishing Company*
- Amendola, Adalgiso; Dell'Anno, Roberto, 2008: Istituzioni, Diseguaglianza ed Economia Sommersa: quale relazione? quaderno n.24, *Dipartimento di Scienze Economiche, Matematiche e Statistiche Università di Foggia*
- Avola, M.: L'emersione del lavoro irregolare, *Banca Dati Italia Lavoro*
- Banca Dati Italia Lavoro, 2007: Esempi di Politiche del lavoro in Europa. Emersione: politiche ed azioni
- Banca d'Italia, 2019: L'economia italiana in breve, numero 148 – agosto 2019
- Bargava, Vinay, 2005: The Cancer of Corruption, *World Bank Global Issues Seminar Series*
- Barrie, Russell, 2010: Revenue Administration: Managing the Shadow Economy, *IMF – Fiscal Affairs Department*
- Barthelemy, Philippe, 1988: The macroeconomic estimates of the hidden economy: a critical analysis, *Université Aix-Marseille III*
- Cagan, Phillip, 1958: The Demand for Currency Relative to the Total Money Supply, *Journal of Political Economy*, vol. 66, no. 4
- Choi, Jay Pil; Thum, Marcel (2003): Corruption and the shadow economy, *Dresden discussion paper in economics*, No. 02/03, Techn. Univ., Fak. Wirtschaftswiss., Dresden
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, 2001: Osservazioni e proposte – L'economia sommersa
- Commissione Europea, 2016: Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio - Comunicazione su ulteriori misure intese a rafforzare la trasparenza e la lotta contro l'evasione e l'elusione fiscali, *Com(2016) 451 final*
- Dell'Anno, Roberto, 2003: Stimare l'economia sommersa con un approccio ad equazioni strutturali. Un'applicazione all'economia italiana (1962-2000), *Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche Università degli Studi di Salerno*
- Enste, Dominik, 2003: The Shadow Economy and Institutional Change in Transition Countries, *Institut der deutschen Wirtschaft of Köln*
- Feige, Edgar L., 1979: "How Big Is the Irregular Economy?" *Challenge*, vol. 22, no. 5, 1979
- Feinstein, Jonathan S., 1991: An econometric analysis of income tax evasion and its detection, *RAND Journal of Economics*, Vol.22, no.1
- Franz, Alfred, 1985: Estimates of the hidden economy in Austria on the basis of official statistics, *Austrian Central Statistical Office*

Guardia di Finanza, Scuola di Polizia Tributaria, anno di studi 2007/2008: Economia sommersa: profili di analisi comparata tra i principali Paesi dell'Unione Europea

Gutmann, Peter M., 1977: The Subterranean Economy, *Financial Analysts Journal*, vol. 33, no.6

Kaufmann, Daniel; Kaliberda, Aleksander, 1996: Integrating the unofficial economy into the dynamics of post-socialist economies: a framework of analysis and evidence, *Country Department IV, Europe and Central Asia, WPS 1691*

ISTAT, 2011: Indagine conoscitiva sul mercato del lavoro tra dinamiche di accesso e fattori di sviluppo

ISTAT, 2018: L'economia non osservata nei conti nazionali

ISTAT, 2019: Rapporto annuale 2019 – La situazione del Paese

Lackó, Mária, 2000: Hidden economy – an unknown quantity? Comparative analysis of hidden economies in transition countries, 1989-98, *Economics of transition, Volume 8 (1)*

Mara, Eugenia-Ramona, 2011: Causes and consequences of underground economy, *MPRA Paper No. 36438*

Machar, Ummad; Méon, Pierre-Guillaume, 2012: Taxing the unobservable: The impact of the shadow economy on inflation and taxation, *World Development – January 2012*

Medina, Leandro; Schneider, Friedrich, 2018: Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? *IMF Working Paper 18/17*

Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2018: Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - anno 2018

Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2019: Bollettino delle entrate tributarie 2018

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: Analisi delle metodologie adottate per la rilevazione del sommerso

Monticelli, Alessio, 2005: Economia Sommersa ed Evasione Fiscale. Analisi Teorica ed Evidenze Empiriche, *Società Italiana di Diritto ed Economia*

Murphy, Richard, 2019: The European Tax Gap

OECD, 2016: Italy's tax administration – A Review of Institutional and Governance Aspects – Febbraio 2016

Palmieri, Ilaria, 2004: Metodologie utilizzate per quantificare l'evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti, *Agenzia delle entrate – Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi 2004/2*

Pinotti, Paolo, 2011: The Economic Costs of Organised Crime: Evidence from Southern Italy, *The Economic Journal*, Volume 125, Issue 586, August 2015

Poe, Edgar Allan (1884): *The Purloined Letter*, United States, The Gift for 1845

Sallusti, Federico; Puggioni, Augusto; Di Veroli, Nadia, 2015: L'economia non osservata nei conti nazionali, *ISTAT*

Saunders, Stephen Graham, 2005: Estimates of the informal economy in South Africa: some macroeconomic policy implications, *Faculty of Economic and Financial Sciences at the University of Johannesburg*

Schneider, Friedrich, 2012: The shadow economy and work in the shadow: What do we (not) know? *IZA Discussion Papers, No. 6423, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn*

Schneider, Friedrich; Buehn, Andreas, 2013: Estimating the size of the shadow economy: Methods, problems and open questions, *Working Paper, No. [1320], Johannes Kepler University of Linz, Department of Economics, Linz*

Schneider, Friedrich; Enste, Dominik H., 2000: Shadow Economies Around The World - Size, Causes, and Consequences, *Journal of Economic Literature, working paper n.196*

Stame, Nicoletta, (2004): *Per la valutazione delle politiche di emersione*, Milano, FrancoAngeli

Tahmasebi, Mostafa, 2015: The estimate of the underground economy : the contributions of the fuzzy modeling. *Université Grenoble Alpes*

Tarantola, Anna Maria, 2012: Dimensione delle attività criminali, costi per l'economia, effetti della crisi economica

Tanzi, Vito, 1980: The Underground Economy in the United States: Annual Estimates, 1930-80, *Staff Papers (International Monetary Fund)*, vol. 30, no. 2

Valente, Piergiorgio, (2003): *Elusione fiscale internazionale*, Il Sole 24 Ore

Valentini, Enzo, 2004: Sussidio di disoccupazione, tassazione ed economia sommersa, *Dipartimento di economia Università politecnica delle Marche, quaderni di ricerca n.216*

Walker, John, 1997: Estimates of the Costs of Crime in Australia in 1996, *Australian Institute of criminology no.72*

Zizza, Roberta, 2002: Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano, *Servizio Studi Banca d'Italia*

## **SITOGRAFIA**

<https://www.rassegna.it/articoli/leconomia-non-osservata-ma-ben-visibile>

<https://www.informazionefiscale.it/Curva-di-Laffer-cos-e-cosa-significa>

<https://www.diritto.it/l-economia-sommersa-le-politiche-e-gli-incentivi-per-l-emersione/>

<https://www.soldioggi.it/esempi-e-tipologie-di-evasione-fiscale-12103.html>

<https://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2019-05-14/contro-l-evasione-e-necessario-l-addio-contanti-163916.shtml?uuid=ACXsJ6B>

[https://www.agi.it/economia/evasione\\_fiscale\\_che\\_cose\\_il\\_tax\\_gap-1169607/news/2016-10-16/](https://www.agi.it/economia/evasione_fiscale_che_cose_il_tax_gap-1169607/news/2016-10-16/)

<http://www.tasse-fisco.com/societa/evasione-fiscale-elusione-tributi/8165/>

<http://www.provincia.pisa.it/it/provincia/8892/Lavoro-irregolare-nero-grigio-sommerso.html>

<https://www.lavorarefacile.it/il-lavoro-nero.html>

[https://www.theglobaleconomy.com/rankings/shadow\\_economy/](https://www.theglobaleconomy.com/rankings/shadow_economy/)

<https://medium.com/n26-us/the-advantages-and-disadvantages-of-a-cashless-economy-ceaca3a87221>

<https://www.qualenergia.it/sites/default/files/articolo-doc/Figura%204.jpg>

<https://www.okpedia.it/>

<http://www.mef.gov.it>

<http://www.gdf.gov.it>

<https://www.lavoro.gov.it/>

<https://www.agenziaentrate.gov.it>

<https://www.transparency.it/indice-percezione-della-corruzione-2018-italia-al-53-posto-nel-mondo/>

<http://bancadati.italialavoro.it/>

<http://www.bankpedia.org/index.php/it/86-italian/a/18320-anagrafe-tributaria>

<http://www.ipsoa.it/>