



CONSIGLIO NAZIONALE  
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI

FONDAZIONE  
**ARISTEIA**

ISTITUTO DI RICERCA  
DEI DOTTORI  
COMMERCIALISTI



# INDAGINI ARISTEIA

**PRIMO SONDAGGIO ARISTEIA**

*Sommerso ed emersione*

febbraio 2003

**PRIMO SONDAGGIO ARISTEIA**

**Sommerso ed emersione**

## INDAGINI ARISTEIA

### PRIMO SONDAGGIO ARISTEIA: SOMMERSO ED EMERSIONE

*di*  
*Tommaso di Nardo*\*

SOMMARIO: 1 PRESENTAZIONE – 2 L'ECONOMIA SOMMERSA – 2.1 LE STIME ISTAT SUL LAVORO IRREGOLARE 2.2 – IL COMITATO NAZIONALE E LA LEGGE SULL'EMERSIONE 3 – RISULTATI DEL PRIMO SONDAGGIO ARISTEIA

#### 1. PRESENTAZIONE

Nel periodo tra novembre e dicembre la Fondazione Aristeia ha svolto un'inchiesta rapida presso il campione-panel del proprio Sistema di Indagini Statistiche sul tema "Sommerso ed Emersione". L'inchiesta, oltre a ribadire le dimensioni elevate dell'economia sommersa in Italia, ha posto in evidenza come le politiche di emersione non possano essere costruite unicamente sugli sgravi contributivi e fiscali con il meccanismo del riallineamento, essendo determinanti il livello "finale" della pressione fiscale e del costo del lavoro. Il risultato più interessante dell'inchiesta è rappresentato dal giudizio espresso su quei meccanismi di aiuto allo sviluppo che, in ultima analisi, sono determinanti per favorire l'emersione strutturale. In questo senso, il 73% del campione ha "scelto" quale migliore meccanismo per gli aiuti allo sviluppo i bonus fiscali automatici sotto forma di crediti d'imposta contro il 18,6% che ha preferito i finanziamenti per la creazione di impresa (imprenditoria giovanile e altri), mentre solo l'8,5% ha scelto la legge 488.

Il Sistema di Indagini Aristeia è basato su un campione di dottori commercialisti che costituisce un panel privilegiato e si occupa di rilevare le caratteristiche strutturali ed evolutive della professione e di monitorarne i fenomeni congiunturali. La metodologia e le caratteristiche del panel sono state descritte nella precedente indagine pubblicata nel mese di ottobre 2002 "Indagine statistica congiunturale sulla professione di dottore commercialista" a cui si rimanda.

Il presente documento, nell'illustrare nel dettaglio i risultati del Primo Sondaggio Aristeia, presenta le ultime stime Istat sul lavoro non regolare e una breve sintesi dell'evoluzione delle politiche di emersione in Italia<sup>1</sup>.

#### 2. L'ECONOMIA SOMMERSA

##### 2.1 Le stime Istat sul lavoro irregolare

Nel mese di settembre 2002 l'Istat ha diffuso le nuove stime dell'input di lavoro regolare e non regolare prodotte nell'ambito dei conti economici nazionali e aggiornato le stime precedentemente diffuse a maggio 2001. Le nuove stime sono coerenti con i dati pubblicati il 1° marzo 2002 "Conti economici nazionali. Anni 1997-2001" che, tra l'altro, riportano la stima corrente del Prodotto Interno Lordo italiano. Le stime dell'input di lavoro si riferiscono agli anni 1992-2000 e sono relative alle unità di lavoro, agli occupati interni e alle posizioni lavorative. Nel presente documento ci si limita ad analizzare i dati sulle unità di

---

\* Fondazione Aristeia, area economico-statistica.

<sup>1</sup> Per una trattazione più approfondita dell'economia sommersa si veda il Documento Aristeia n. 11 "Economia sommersa e pressione fiscale".

lavoro non regolari, distinguendo quelle attribuite al lavoro dipendente da quelle relative al lavoro indipendente, e ai tassi di irregolarità delle unità di lavoro, poiché queste sono fondamentali nel calcolo del Pil sommerso secondo le definizioni Istat e della statistica ufficiale. Le unità di lavoro rappresentano, nella definizione Istat, una misura di quanto il fattore lavoro contribuisca alla produzione del paese in un determinato periodo e sono calcolate attraverso la trasformazione ad unità a tempo pieno delle posizioni lavorative ricoperte da ciascuna persona occupata nel periodo di riferimento.

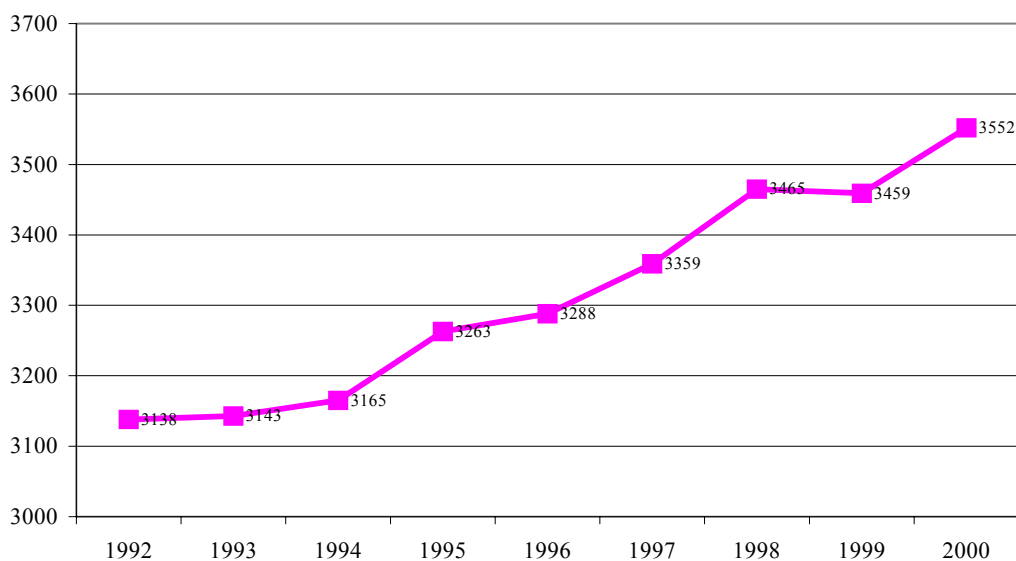
Prima di osservare l'evoluzione delle unità di lavoro irregolari è interessante notare come, mentre dal 1992 al 2000 la crescita complessiva delle unità di lavoro è stata modesta (+37.400 unità), dal 1996 al 2000 la crescita è stata molto sostenuta (+894.000 unità). Ciò è dovuto al calo costante delle unità di lavoro verificatosi tra il 1992 e il 1995 e alla lenta ripresa tra il 1996 e il 1999 fino alla forte crescita verificatasi tra il 1999 e il 2000.

Il grafico 1 mostra l'andamento delle unità di lavoro non regolari dal 1992 al 2000. Si osserva una crescita quasi costante con una variazione complessiva in otto anni di +414.000 unità di lavoro, ovvero il 13% in più rispetto al 1992. Il grafico 2 mostra lo stesso andamento per le unità di lavoro dipendenti dove la crescita è stata maggiore e pari a +16% con un aumento di 388.000 unità tra il 1992 e il 2000. Le unità di lavoro indipendenti, invece, come si vede dal grafico 3, sono aumentate a un ritmo più basso facendo registrare una crescita di appena il 5% che in valore assoluto equivale a +27.000 unità.

Nel 2000 le unità di lavoro non regolari indipendenti sono il 17% del totale. In pratica, l'83% delle unità di lavoro irregolari si trova nelle forme di lavoro dipendenti. Il tasso di irregolarità delle unità di lavoro è balzato dal 13,4% del 1992 al 15,1% del 2001, quello delle unità di lavoro irregolari dipendenti è passato dal 15,9% del 1992 al 18% del 2000, mentre quello delle unità di lavoro irregolari indipendenti è passato dal 7,7% del 1992 all'8,3% del 2000. Un'ultima considerazione riguarda l'evoluzione dei tassi di irregolarità delle unità di lavoro per settore di attività economica. In particolare, come si vede nel grafico 4, a fronte di una forte crescita del tasso di irregolarità nell'agricoltura, nel settore del commercio, riparazioni e trasporti e negli altri servizi, la crescita è stata modesta nell'industria in senso stretto, moderata nelle costruzioni e nulla nel settore dell'intermediazione monetaria e finanziaria.

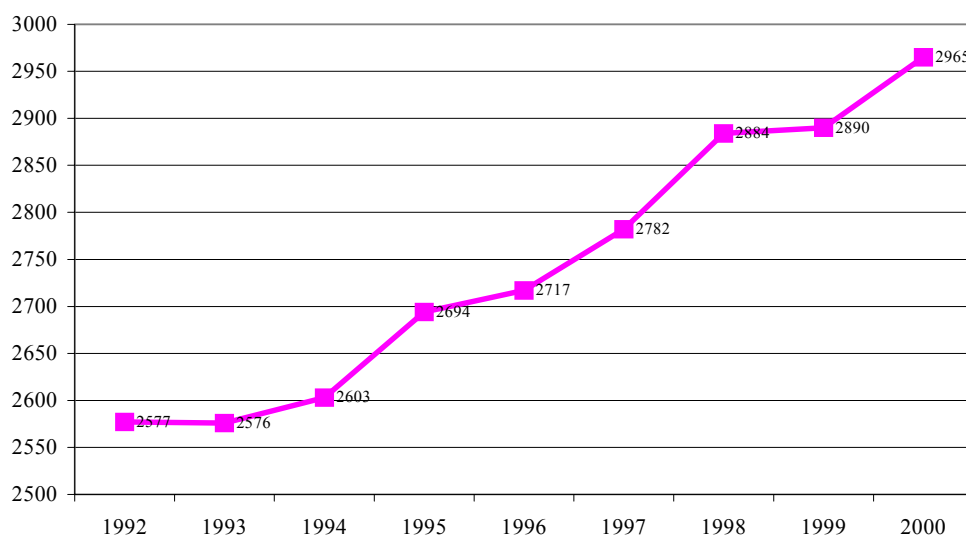
### Graf. 1 - Unità di lavoro non regolari. Anni 1992-2000

Fonte: Istat, *L'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale secondo il Sec95, Settembre 2002*



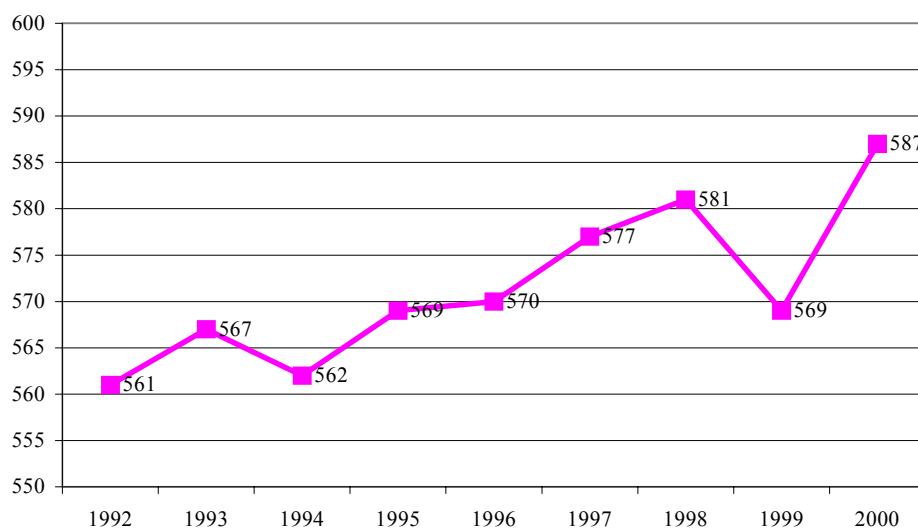
### Graf. 2 - Unità di lavoro non regolari, DIPENDENTI. Anni 1992-2000

Fonte: Istat, L'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale secondo il Sec95, Settembre 2002



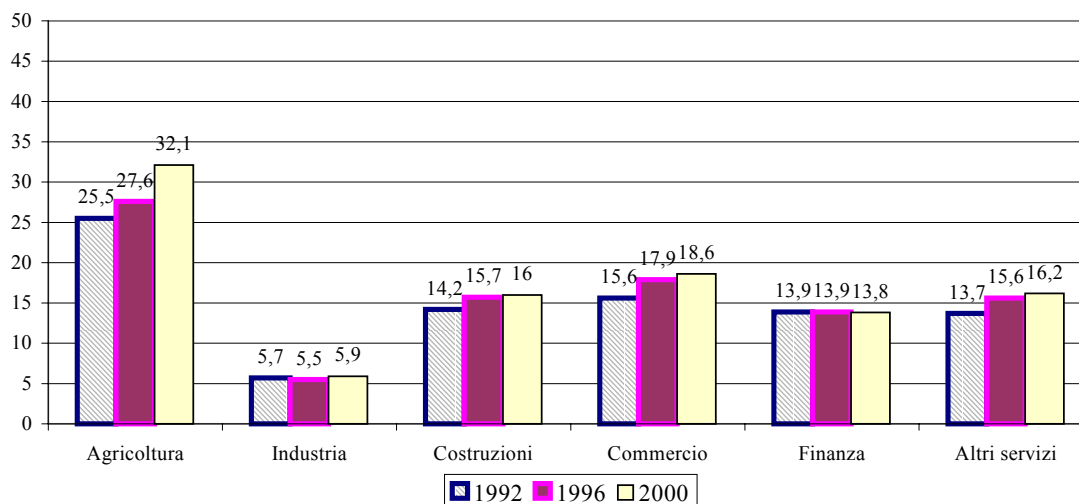
### Graf. 3 - Unità di lavoro non regolari, INDIPENDENTI. Anni 1992-2000

Fonte: Istat, L'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale secondo il Sec95, Settembre 2002



**Graf. 4 - Tassi di irregolarità delle unità di lavoro per settore di attività economica.  
Anni 1992, 1996 e 2000**

Fonte: Istat, *L'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale secondo il Sec95, Settembre 2002*



## 2.2 Il Comitato Nazionale per l'Emersione e la Legge sull'emersione

La politica per l'emersione, nata e sviluppatasi in ambiente sindacale, nell'ambito delle relazioni industriali e con la direzione del Ministero del Lavoro, ha avuto il suo primo pilastro nei *Contratti di riallineamento*. Il meccanismo del riallineamento contributivo, però, si è presto rivelato inadatto per una politica di emersione su larga scala che avesse l'obiettivo di favorire la crescita dell'occupazione regolare, il raggiungimento della piena occupazione e la riduzione dell'evasione fiscale. L'introduzione dell'euro e del patto di stabilità ha contrassegnato un punto di non ritorno e reso improcrastinabile una più decisa politica di emersione in vista di un completo risanamento delle finanze pubbliche e della necessità di migliorare la competitività dell'economia italiana. La miniriforma del lavoro varata dal governo Prodi, nota come "Pacchetto Treu", introducendo alcuni elementi di flessibilità nel mercato del lavoro ha costituito il primo passo verso una nuova politica dell'emersione culminata nell'istituzione del Comitato Nazionale per l'Emersione del Lavoro non Regolare voluto dal governo D'Alema (art. 78 L. 23 dicembre 1998 n. 448 – Legge Finanziaria 1999, integrato dal comma 7, art. 116 della Legge Finanziaria 2001).

La legge ha assegnato al Comitato un ruolo di indirizzo e di coordinamento in materia di emersione del lavoro non regolare con funzione di analisi, di proposta e d'iniziativa, anche in collaborazione con le Commissioni regionali e provinciali per l'emersione previste dalla stessa legge. L'attività del Comitato era, però, potenzialmente limitata fino all'approvazione della Legge 383 del 18 ottobre 2001, voluta dal governo Berlusconi, che istituiva la *Dichiarazione di emersione* concedendo alle imprese emerse una serie di vantaggi prima sconosciuti. La legge 383/2001 è stata successivamente modificata ed integrata (L. 409 del 23 novembre 2001, Legge Finanziaria 2002 art. 9, c. 15, L. 73 del 23 aprile 2002 e L. 266 del 22 novembre 2002)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> La legge 18 ottobre 2001 n. 383 "Primi interventi per il rilancio dell'economia" prevede all'art. 1 la "Dichiarazione di emersione" ovvero la possibilità di accedere ad un regime di incentivi per quegli imprenditori che hanno utilizzato lavoratori irregolari prima dell'entrata in vigore della legge e fino alla data di presentazione della dichiarazione di emersione. La legge è stata emendata una prima volta dall'art. 21, comma 1 bis, della legge 23 novembre 2001, n. 409 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 settembre 2001, n. 350) e, successivamente, dall'art. 9, comma 15, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Finanziaria 2002), e da ultimo dall'art. 3 del Decreto Legge 22 febbraio 2002 n. 12. Il programma di emersione è stato definito nelle sue linee essenziali una prima volta dal CIPE con delibera n. 100 del 15 novembre 2001 e successivamente alle novità introdotte dalla legge 73/2002 il 6 giugno 2002. Il 15 novembre 2001 è stato approvato il modello di dichiarazione di emersione e le relative istruzioni e il 23 novembre 2001 l'Agenzia delle Entrate ha disciplinato le modalità di trasmissione telematica del modello stesso. Una prima circolare di chiarimenti in materia tributaria da parte dell'Agenzia delle Entrate è la 88/E dell'11 ottobre 2001 seguita

Il capo I della Legge dal titolo “Norme per incentivare l’emersione dall’economia sommersa” ha introdotto un regime di incentivo fiscale e previdenziale a favore degli imprenditori che incrementano il reddito imponibile fiscale e previdenziale (dichiarato rispetto a quello relativo al secondo periodo d’imposta precedente) e dei lavoratori che si impegnano nel programma di emersione. L’incentivo consiste, sostanzialmente, nell’applicazione di un’imposta sostitutiva dell’Irpef e dell’Irpeg, nell’esenzione dell’Irap, in una contribuzione sostitutiva e in tassi di premio Inail ridotti. Esso prevede anche la possibilità per l’imprenditore di chiedere il concordato tributario e previdenziale da parte degli imprenditori e l’estinzione dei debiti fiscali e previdenziali da parte dei lavoratori delle imprese che aderiscono ai programmi di emersione. Infine, per i lavoratori emersi non si applica il computo dei limiti numerici di unità di personale previsti da leggi e contratti collettivi di lavoro ai fini dell’applicazione di specifiche normative ed istituti, ad eccezione delle disposizioni in materia di licenziamenti individuali e collettivi (per il triennio di emersione oltre che per i periodi precedenti).

Accanto alla *Dichiarazione di emersione* e con successivo intervento normativo è stato introdotto il meccanismo dell’emersione progressiva che prevede la presentazione, da parte dell’imprenditore che vuole emergere, di un *Piano individuale di emersione*. È una procedura alternativa a quella della *Dichiarazione di emersione* che consente una vera e propria pianificazione individuale del processo di emersione da sottoporre preventivamente all’approvazione dei Cles (Comitato per il lavoro e l’emersione del sommerso), costituiti a livello provinciale e che operano in stretto collegamento con il Comitato nazionale e con le Commissioni regionali e provinciali per l’emersione. Nei Cles sono presenti i principali organi della Pubblica amministrazione coinvolti nel processo di emersione: Ministero del Lavoro, Ministero dell’Ambiente, Inps, Inail, Asl, Comune, Regione, Prefettura, Sindacati e associazioni di categoria. La pianificazione individuale dell’emersione consiste nella possibilità di sanare in un periodo congruo eventuali irregolarità diverse da quelle in materia fiscale e contributiva, come nel caso della normativa ambientale, della sicurezza del lavoro, della normativa urbanistica, ecc. e di regolarizzare il lavoro non regolare in modo progressivo in accordo con le associazioni sindacali di categoria. Successivamente all’approvazione del piano l’imprenditore è tenuto, comunque, a presentare la *Dichiarazione di emersione*.

La procedura dell’*Emersione progressiva*, in particolare nella presentazione del *Piano individuale di emersione*, ha anche previsto esplicitamente la possibilità per gli imprenditori che intendono conservare l’anonimato di avvalersi delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro o dei professionisti iscritti agli albi dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali e dei consulenti del lavoro, che si rivolgono direttamente ai Cles garantendo l’osservanza di misure idonee ad assicurare la riservatezza dell’imprenditore. La normativa sull’emersione è stata supportata dalla previsione e conseguente attuazione, tuttora in corso, di un Piano straordinario di accertamento, operativo dal 6 maggio 2002, di responsabilità del CIPE e destinato a intensificare l’azione di contrasto all’economia sommersa. Il piano è stato varato dal CIPE con la delibera del 6 giugno 2002 “Linee guida per il programma straordinario di accertamento finalizzato alla intensificazione dell’azione di contrasto all’economia sommersa e per l’emersione progressiva per i lavoratori subordinati”.

Il piano introduce alcuni elementi di particolare importanza per l’intera strategia dell’emersione. I principali riguardano il coordinamento e l’integrazione degli organi di vigilanza del settore, l’utilizzo degli archivi amministrativi pubblici e degli archivi privati tenuti dai soggetti gestori di servizi di pubblica utilità per l’individuazione di probabili imprese sommerse a cui inviare una richiesta di informazioni e l’effettuazione di controlli diretti senza precludere l’adesione ai programmi di emersione, anzi incentivando e spingendo direttamente l’imprenditore ad aderire. Come indicato nelle linee guida del CIPE, il 20 giugno 2002 è stata emanata una Circolare unitaria interamministrativa da parte del Ministero dell’economia e delle finanze, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dell’interno, dell’Inps e dell’Inail finalizzata prioritariamente al coordinamento delle iniziative comprese nel piano straordinario di accertamento. L’operazione è in una fase di prima attuazione e l’intera macchina, messa in moto dalla L. 383 e dalle successive modifiche e proroghe, si trova ancora in una fase di rodaggio, per cui non è al momento possibile effettuare delle valutazioni complete rispetto agli obiettivi iniziali o rispetto agli effetti inattesi. Non c’è

---

dalla 9/E del 30 gennaio 2002 e dalla 17/E dell’11 febbraio 2002. Nella materia è intervenuto anche l’Inps con propria circolare n. 49 del 13 marzo 2002 per le questioni di carattere previdenziale. Di particolare importanza, infine, la circolare unitaria interamministrativa n. 56/E del 20 giugno 2002. La legge 73/2002 ha prorogato i termini per la presentazione del piano individuale di emersione al 28 febbraio 2003 e quelli per la presentazione della dichiarazione di emersione al 30 giugno 2003.

dubbio, tuttavia, che la L. 383 risulta essere eccessivamente macchinosa rispetto a tempi di attuazione molto stretti che, se pure prorogati e in via di scadenza, non sono stati sufficienti per una risposta più diffusa.

### 3. RISULTATI DEL PRIMO SONDAGGIO ARISTEIA

Il panel del Sistema di Indagini Aristeia è stato chiamato a rispondere sull'entità e sulle cause maggiormente determinanti dell'economia sommersa, oltre che sulla politica di emersione attuata con la L. 383/2001. Secondo il panel, la causa principale del sommerso è costituita dalla "Pressione contributiva", mentre la causa secondaria è la "Pressione fiscale". Scarsa influenza è stata invece assegnata a: "Scarsità di capitale sociale", "Deficit Infrastrutturale" e "Depressione economica territoriale". La terza causa in ordine di importanza è costituita infine dalle "Rigidità del lavoro" (vedi grafici 5 e 6).

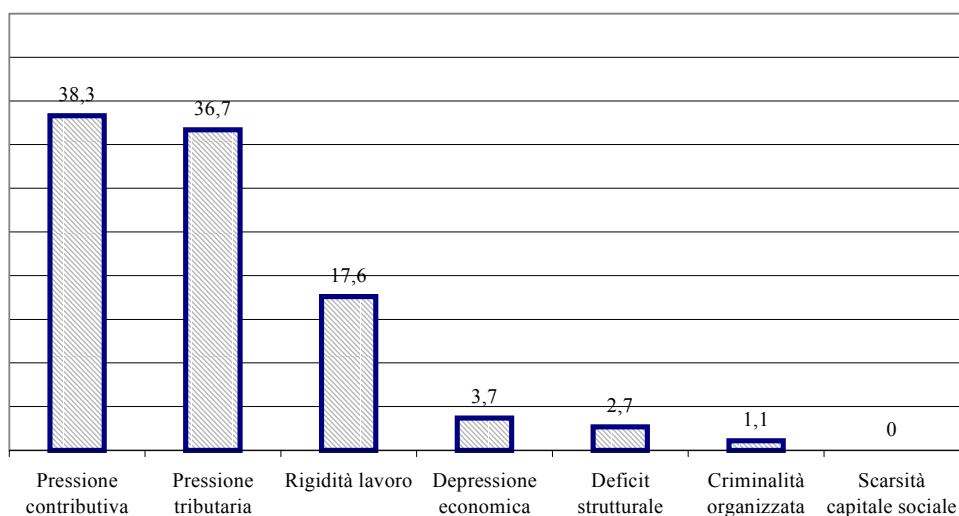
Per il 28,7% del campione il sommerso nella propria provincia di lavoro è compreso tra il 21 e il 30%, il 22,3% ritiene che sia compreso tra l'11 e il 20% e il 18,1% tra 0 e 10%, mentre l'11,7% del campione ha fatto una stima superiore al 50%.

Per il 60% la L. 383 per l'emersione è giudicata inefficace. Il principale motivo di inefficacia è rappresentato dall'esistenza di condizioni ambientali negative che impediscono alle imprese di emergere utilizzando gli sgravi concessi (74,3% di risposte in tal senso). Solo il 19,5% del campione ha giudicato inconsistenti gli sgravi e solo il 6,2% ritiene l'inefficacia della L. 383 per l'emersione attribuibile ad una cattiva campagna di informazione.

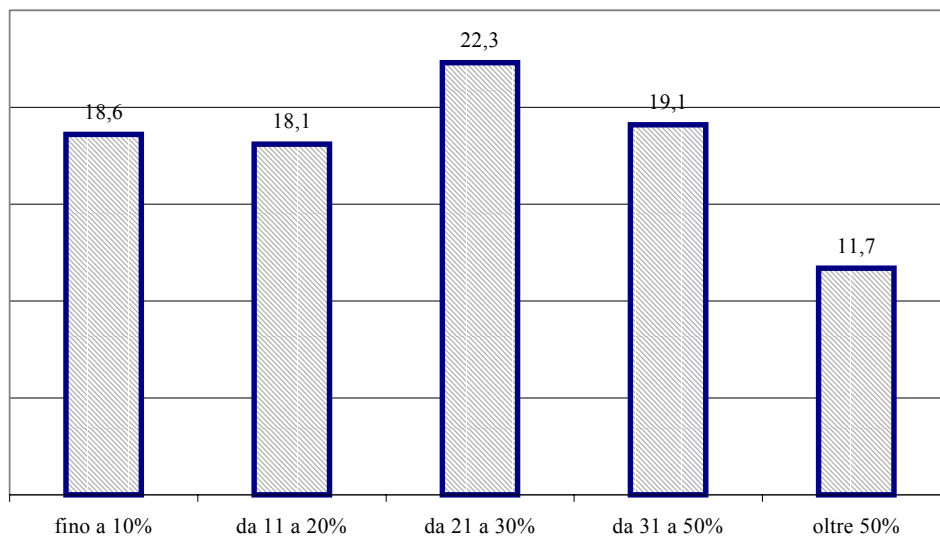
Un'ultima domanda è stata posta in relazione ai meccanismi tipici di agevolazione e di incentivo allo sviluppo. Alla domanda "Se lei dovesse scegliere uno tra i seguenti meccanismi di aiuto per lo sviluppo quale sceglierebbe?", il 72,9% ha risposto "Bonus fiscali automatici", il 18,6% "Finanziamenti a fondo perduto per la creazione di impresa del tipo prestito d'onore e imprenditoria giovanile" e solo l'8,5% ha risposto "Meccanismo del tipo L. 488".

Oltre a mettere in evidenza un sommerso di grosse dimensioni, l'inchiesta attribuisce le maggiori responsabilità del fenomeno al livello eccessivo sia della pressione tributaria che di quella contributiva, ovvero all'eccessivo peso fiscale che grava sul reddito d'impresa e di lavoro dipendente e sul costo del lavoro in termini di oneri sociali e di rigidità. Le risposte sull'inefficacia della L. 383 per l'emersione e sul tipo di incentivo che si preferisce per lo sviluppo dimostrano quanto siano determinanti i fattori legati al peso fiscale inteso in senso ampio (imposizione fiscale, contributi, rigidità). Per contrasto, invece, le infrastrutture, la criminalità, la capacità imprenditoriale non sono considerate cause determinanti.

**Graf. 5 - Qual è la causa principale dell'economia sommersa?**



**Graf. 6 - Posto pari a 100 il fatturato dichiarato dalle imprese operanti nella sua zona di riferimento (provincia) e secondo sue personali congetture in che % stimerebbe il fatturato sommerso ovvero non dichiarato dalle stesse imprese?**



Stampato presso la sede della Fondazione – febbraio 2003

---

**FONDAZIONE ARISTEIA – Istituto di Ricerca dei Dottori Commercialisti**

Via Torino, 98 – 00184 Roma

Tel. 06/69018323 – Fax 06/69923403 – [www.aristeia.it](http://www.aristeia.it)