



GRUPPO DEI 20 - CNEL

TEMI DI DISCUSSIONE

***Tax gap, legalità economica e sostenibilità fiscale.
Una sfida europea***

di Luigi Paganetto, Francesco Salustri e Carmine Soprano

Tax gap, legalità economica e sostenibilità fiscale.
Una sfida europea

Documento redatto a cura di Luigi Paganetto, Francesco Salustri e Carmine Soprano nell'ambito del ciclo di incontri Gruppo dei 20-CNEL 2025/2026.

Coordinamento e Segreteria editoriale Michela Porinelli.

1. Introduzione

I fenomeni economici irregolari sono antichi e diffusi, e rappresentano una sfida cruciale per la società. Secondo le stime Istat, nel 2023 l'economia c.d. "non osservata"¹, costituita dalle attività economiche che sfuggono all'osservazione statistica, generava un valore aggiunto pari a 218 miliardi di euro e al 10% del PIL (Istat, 2025). I suoi costi diretti ed indiretti sono considerevoli. Tra i primi, la sottrazione di risorse al bilancio pubblico - dovuta all'evasione fiscale - riduce la capacità di spesa dello Stato e accresce gli oneri per i contribuenti onesti. Tra i costi indiretti, le attività illegali distorcono la concorrenza e l'allocazione delle risorse, scoraggiano gli investimenti, deprimono la produttività delle imprese e riducono la crescita potenziale del Paese². Nelle parole del Governatore della Banca d'Italia, *"La diffusione dell'economia irregolare riflette un intreccio complesso di fattori economici, istituzionali e culturali. Incidono la complessità delle norme e l'onerosità del prelievo fiscale [...]"* (Banca d'Italia, 2025).

In presenza di catene del valore sempre più integrate, e di dinamiche di evasione globale, la sfida dell'economia non osservata ha necessariamente carattere europeo. Ogni anno, secondo stime della Commissione Europea, il solo *tax gap* IVA - la differenza tra quanto i Paesi UE dovrebbero raccogliere in termini di gettito e quanto effettivamente incassano - è di circa 128 miliardi di euro. Tali risorse sono necessarie per finanziare beni pubblici europei quali difesa, transizione verde e digitale, e investimenti volti a migliorare produttività e competitività delle imprese. La risposta a tale sfida non può che implicare

¹ L'economia non osservata (NOE, dall'acronimo inglese *Non-Observed Economy*), secondo la definizione utilizzata nei Conti nazionali prodotti dall'Istat, comprende l'insieme delle attività economiche che, per varie ragioni, sfuggono all'osservazione statistica diretta. Le principali componenti della NOE sono rappresentate dal sommerso economico (a sua volta costituito dalle sotto-dichiarazioni valore aggiunto, dal lavoro irregolare, e da altre componenti quali affitti percepiti senza contratti di locazione, mance non dichiarate nel settore del turismo e della ristorazione etc.) e dall'economia illegale (rappresentata da attività produttive che riguardano beni e servizi illegali, o svolte senza autorizzazione). Ad esse vanno aggiunte il sommerso statistico (legato ad errori di copertura ed altre distorsioni informative) e l'economia informale (i cui rapporti di lavoro si basano prevalentemente su legami personali, anziché essere regolati da contratti formali) (MEF, 2025).

² Le imprese regolari maggiormente esposte alla competizione al ribasso innescata dall'economia irregolare mostrano livelli di attività più bassi, minori investimenti e minori salari: la loro produttività si riduce in una misura stimata tra il 10 e il 20%; i loro fatturati diminuiscono di circa 1,1 euro per ogni euro dichiarato in meno dalle imprese che evadono (Ulyssea, 2018; Amin e Okou, 2020; Goel *et al.*, 2022; Di Marzio *et al.*, 2025).

anche il coordinamento tra Stati Membri, tramite e.g. l'armonizzazione delle metodologie di stima, l'interoperabilità delle banche dati, e interventi sinergici di contrasto all'evasione (Commissione Europea, 2025a). Se d'altronde, come ampiamente documentato nella letteratura economica [Besley, 2009; Kaplow, 1990; Polinsky e Shavell, 1982], uno scenario con *tax gap* pari a zero appare subottimale sotto il profilo dell'efficienza (alla luce dei consistenti costi di *enforcement* legati ad un contrasto totale all'evasione, tra le altre problematiche), oltre che con tutta probabilità poco realistico, appare invece opportuno contestualizzare il quadro italiano alla luce delle buone pratiche europee, identificare sviluppi recenti, ed analizzare criticità persistenti ed opportunità latenti.

Il presente documento propone una rassegna delle evidenze europee ed italiane recenti in materia di economia non osservata e di evasione e sostenibilità fiscale. La sezione 2 presenta una panoramica europea, con particolare riferimento alle entrate fiscali, alla composizione del prelievo ed al *tax gap* negli Stati Membri, a partire dal recente rapporto "*Mind the Gap*" della Commissione Europea. La sezione 3 si concentra invece sull'Italia, e propone una revisione delle più recenti evidenze nazionali partendo dalla Relazione 2025 sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. Sono altresì proposti, sempre con riferimento al caso italiano, brevi approfondimenti sul *gap* IRPEF e IVA e sulle recenti misure di contrasto all'evasione. Le sezioni 4 e 5, infine, presentano rispettivamente delle osservazioni conclusive e degli spunti di riflessione (queste ultime con taglio di *policy*) utilizzabili in occasione dell'incontro Gruppo dei 20-CNEL previsto nel gennaio 2026.

2. Panoramica europea

2.1 Entrate fiscali, tax burden e tax mix

Nel periodo 2021-2023 le entrate fiscali dell'Unione europea hanno registrato una moderata contrazione, dovuta in larga misura all'adozione di misure fiscali temporanee discrezionali introdotte dagli Stati membri per contenere l'impatto dell'elevata inflazione. Nel 2023, secondo il rapporto "*Mind the Ga*" il rapporto tra entrate fiscali e PIL nell'UE si è attestato al 39%, raggiungendo il livello più basso dal 2011 e risultando inferiore di 1,2

punti percentuali rispetto al 2021. Circa il 60% della riduzione complessiva osservata nel periodo è riconducibile al calo delle entrate derivanti dalle imposte ambientali e patrimoniali, particolarmente influenzate da riduzioni temporanee delle aliquote e dalla mancata revisione dei valori immobiliari nei registri amministrativi (Commissione Europea, 2025a).

I sistemi fiscali degli Stati membri continuano a presentare ampie eterogeneità in termini di pressione fiscale complessiva (*tax burden*) e di composizione del prelievo (*tax mix*). Nel 2023, il carico fiscale ha superato il 42% del PIL in cinque Stati membri (Francia, Danimarca, Austria, Finlandia e Belgio), mentre è rimasto inferiore al 30% in quattro Paesi (Irlanda, Romania, Malta e Bulgaria). La tassazione sul reddito da lavoro (IRPEF in Italia), comprensiva dei contributi sociali, ha rappresentato la principale fonte di entrate fiscali in 25 Stati membri, incidendo per il 51,2% delle entrate complessive dell'UE. Le imposte sui consumi (26,9%) e quelle sul capitale delle società (21,9%) completano il *tax mix*, con marcate differenze tra Paesi. Quattro categorie di tributi - tasse sul reddito, contributi sociali, IVA e tasse sul capitale - generano complessivamente circa cinque sesti del gettito fiscale dell'Unione (Commissione Europea, 2025a).

Come è noto, il sistema fiscale svolge un ruolo centrale anche nella promozione di equità distributiva e coesione sociale. Nel 2023, il complesso di imposte e trasferimenti ha ridotto complessivamente la disuguaglianza dei redditi nell'UE, misurata tramite il coefficiente di Gini, di 7,7 punti percentuali (in Irlanda, Belgio, Finlandia, Germania, Danimarca e Francia l'effetto redistributivo ha superato i 10 punti percentuali). Una maggiore progressività della tassazione del lavoro è associata a una più elevata capacità redistributiva. Il differenziale nel cuneo fiscale tra lavoratori ad alto e basso reddito supera i 13 punti percentuali in sei Stati membri, mentre è inferiore a 1 punto percentuale in quattro Paesi. Infine, la quota di popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale rimane fortemente eterogenea, oscillando da valori inferiori al 17% in alcuni Stati membri a livelli superiori al 25% in altri (Commissione Europea, 2025a).

2.2 *Il tax gap nell'Unione Europea*

2.2.1 *Il tax compliance gap UE*

Il *tax gap* può essere suddiviso in due componenti principali: il *compliance gap* e il *policy gap*. Il *compliance gap* stima l'ammontare delle entrate fiscali non riscosse a causa della non conformità, e include evasione ed elusione fiscale, fallimenti e bancarotte, nonché errori nella dichiarazione o nel pagamento delle tasse. Rappresenta perciò una stima del gettito perso a causa del mancato adempimento da parte dei contribuenti degli obblighi previsti dalla normativa fiscale vigente in ciascun Paese. Il *policy gap* invece riguarda le mancate entrate dovute a misure di politica economica quali esenzioni, detrazioni, aliquote ridotte, o altri interventi che restringono la base imponibile. A tale *gap* contribuiscono inoltre gli approcci utilizzati per la riscossione dei crediti fiscali, compresi quelli inesigibili.

Il *compliance gap* relativo all'IVA nell'UE, calcolato a partire da una metodologia comunitaria armonizzata, ammontava a 128 miliardi di euro nel 2023. Dal 2000, il numero di Paesi europei che hanno deciso di istituire teams dedicati al calcolo del *tax gap* è aumentato in maniera costante. Il coinvolgimento della Commissione nel 2012 ha portato all'adozione di una metodologia comune a livello UE per il calcolo del *compliance gap* relativo all'IVA, e ad un processo di collaborazione rafforzata in cui tutti gli Stati membri sono attualmente coinvolti. In base a tale metodologia, per il 2023, il *compliance gap* IVA nell'UE è stato stimato al 9,5% del gettito teorico totale (VTTL - *VAT Total Tax Liability*)³, per un totale di 128 miliardi di euro. Dalle stime della Commissione emerge inoltre una notevole varietà nei *gap* nazionali: si passa da valori molto bassi osservati in Austria (1%), Finlandia (3%) e Cipro (3%), a divari di *compliance* IVA significativi nel caso della Romania (30%) e di Malta (24%) (Commissione Europea, 2025). Appare ragionevole presumere che, nel complesso, alla riduzione del *compliance gap* IVA nell'UE abbia contribuito l'adozione su base comunitaria della fatturazione elettronica. La direttiva di riferimento in materia (Dir. 2014/55/EU) risulta ad oggi recepita in tutti gli Stati Membri, e di essi almeno

³ Il VTTL è il gettito IVA teorico complessivo che verrebbe incassato in uno scenario di perfetta *compliance* con la normativa vigente, assumendo una base IVA netta invariata.

21 (secondo le stime della Commissione) avevano introdotto sistemi obbligatori di fatturazione elettronica c.d. *Business to Government* (B2G) a metà 2025 (meno avanzata invece la fatturazione elettronica obbligatoria c.d. *Business to Government* -= B2B) [Commissione Europea, 2025c].

Più complesso è il calcolo del *compliance gap* europeo relativo a tasse sul reddito ed economia non osservata - per quest'ultima, il valore medio UE stimato corrispondeva al 17,6% del PIL dell'Unione nel 2022. Benché molti Stati membri abbiano introdotto sistemi di misurazione del *gap* relativo a tasse sul reddito delle persone fisiche e tasse sui profitti societari (tra cui l'Italia - si veda la Sezione 3), approcci e metodologie utilizzati si presentano variegati, rendendo più difficili le comparazioni tra Paesi. A tali stime vanno inoltre aggiunte quelle relative alla c.d. economia non osservata (*shadow economy* nella terminologia della Commissione Europea), ancor più difficile da misurare per l'intrinseca natura delle attività che la costituiscono. A livello comunitario, secondo uno studio commissionato dal Parlamento Europeo, il valore medio (non ponderato) dell'economia non osservata era stimato al 17,6% del PIL dei 27 Stati membri nel 2022. I più alti valori riguardavano Paesi quali la Bulgaria (33,1%), la Croazia (29,7%) e la Romania (29,0%), mentre Austria (6,6%), Paesi Bassi (8,2%), Lussemburgo (8,3%) and Germania (8,8%) facevano registrare quelli più bassi (Schneider e Asllani, 2022),

2.2.2 Detrazioni, deduzioni e altre agevolazioni: il policy-induced tax gap nell'UE

Le agevolazioni fiscali sono un importante strumento della politica fiscale nazionale, utilizzato in numero e tipologie variabili nei Paesi UE. Detrazioni, deduzioni, sconti, aliquote preferenziali e simili misure fiscali costituiscono una forma di spesa pubblica indiretta volta ad agevolare determinate categorie di contribuenti, settori, e/o attività economiche. Tali agevolazioni -note come *tax expenditures* in inglese- sono il frutto di precise scelte politiche, e vanno a determinare il *tax gap* risultante da interventi di policy (*policy-induced*)⁴. Benché esse siano ampiamente diffuse nell'Unione Europea, la

⁴ Attualmente non esiste, a livello UE, una definizione uniformata o tassonomia comunitaria per le *tax expenditures*.

disponibilità di informazioni dettagliate relative alla loro natura ed alle relative implicazioni in termini di gettito varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro.

Nei Paesi in cui si fa ampio ricorso alle agevolazioni, inoltre, è probabile che esse contribuiscano a rendere il sistema fiscale più complesso, aumentando in ultima istanza sia il costo della *compliance* per i contribuenti sia quello della riscossione per le autorità competenti. Tra gli Stati membri UE con più agevolazioni figurano Grecia (oltre 1.000 misure), Portogallo (oltre 700), Italia (oltre 600), e Francia e Polonia (oltre 400 misure ciascuna)⁵ (Commissione Europea, 2025a).

Il *gap* di gettito risultante dalle agevolazioni può essere significativo (anche con riferimento all'IVA), ma effettuare comparazioni tra i singoli Paesi UE risulta complesso. Le misure di *tax expenditures* variano per categoria ed ordinamento giuridico negli Stati membri e vengono non di rado modificate, rendendone difficile il confronto. Alcune stime aggregate sono però disponibili, e suggeriscono che le perdite di gettito relativo alla tassazione sulle persone e sulle società oscillano tra valori pari al 14% di PIL nazionale nei Paesi Bassi, 11.9% in Finlandia, e 11,7% in Repubblica Ceca, ad altri più bassi quali lo 0,4% per l'Irlanda e lo 0,8% per la Germania⁶. Analoghe agevolazioni fiscali esistono poi negli Stati membri con riferimento alla tassazione sui consumi. Nel 2023, secondo la Commissione Europea, il *policy-induced tax gap* relativo all'IVA⁷ nell'UE era stimato complessivamente in 1.400 miliardi di euro, di cui circa 330 miliardi attribuibili al c.d. *rate gap* (gettito non realizzato a causa di aliquote ridotte o azzerate), e altri 310 miliardi relativi ad esenzioni applicate a livello nazionale dai singoli Paesi UE (Commissione Europea, 2025b).

⁵ Il numero delle misure per ciascun Paese è determinato a partire dai rapporti nazionali sulle agevolazioni fiscali (*national tax expenditure reports*) preparati dagli Stati membri, o dalle informazioni presenti nel *Global Tax Expenditure Database* (GTED).

⁶ Va rilevato che un alto valore delle agevolazioni fiscali in termini di percentuale di PIL non è necessariamente sintomo di un'inefficienza delle misure, ma potrebbe invece essere associato ad un alto livello di tassazione.

⁷ Nel rapporto *Mind the Gap* della Commissione Europea, il *policy-induced gap* per l'IVA è dato dalla differenza tra a) il gettito IVA teorico in uno scenario in cui tutti gli Stati membri applicano un'aliquota uniformata all'intera base IVA potenziale, supponendo perfetto adempimento di tutti gli obblighi tributari; e b) il gettito IVA teorico in uno scenario di perfetto adempimento applicato all'attuale struttura di aliquote ed agevolazioni IVA esistenti nei singoli Paesi (VTTL - *VAT Total Tax Liability*).

3. Focus sull'Italia

3.1 *Lo stato dell'economia non osservata*

Il valore dell'economia non osservata in Italia appare in lieve aumento nelle ultime stime, trainato dalle sotto-dichiarazioni e dal lavoro irregolare. Ogni anno una commissione indipendente istituita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) prepara, a partire da dati raccolti da varie fonti, una Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva in Italia⁸. Dalla relazione 2025 emerge che nel 2023, secondo dati Istat, il valore aggiunto generato dall'economia non osservata - ovvero dalla somma di economia sommersa e attività illegali (vedasi definizione alla nota 1) - si è attestato sui 217.5 miliardi di euro, con una crescita del 7,5% rispetto all'anno precedente (quando era 202.4 miliardi). L'incidenza dell'economia non osservata sul PIL, cresciuto a prezzi correnti del 7,2%, è lievemente aumentata al 10,2%, dal 10,1% del 2022 (Istat, 2025). Tali valori restano comunque al di sotto del picco toccato nel 2014, quando l'economia non osservata era stimata al 12.5 del PIL - nel corso dell'ultima decade la sua incidenza si sarebbe quindi ridotta di poco più di un quinto (Banca d'Italia, 2025).

Come si evince dalla Tabella 1, l'aumento del sommerso nel 2023 in Italia è stata guidato dalla crescita delle due principali componenti dell'economia non osservata, ovvero la sotto-dichiarazione (stimata in oltre 108 miliardi di euro, e che continua a costituire più la metà del totale non osservato) ed il lavoro irregolare (che ne rappresenta oltre un terzo, pari a circa 77 miliardi). Più contenuto, invece, il contributo delle altre componenti quali mance e fitti non dichiarati. In leggero aumento infine le attività illegali (comprese quelle realizzate dalla criminalità organizzata), il cui valore aggiunto per il 2023 è stimato in circa 20 miliardi (di cui oltre 15 miliardi rappresentati da traffico di stupefacenti), facendo registrare un +1% circa rispetto all'anno precedente (Istat, 2025).

⁸ La Commissione, che dal 2024 è presieduta dal Prof. Nicola Rossi, include docenti universitari ed esperti della Presidenza del Consiglio, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Istat, dell'INPS, dell'ANCI, di Banca d'Italia, della Conferenza delle regioni e delle province autonome e del MEF. La Relazione 2025, citata nel presente documento, è stata pubblicata nell'ottobre 2025.

Tabella 1. L'economia non osservata e le sue componenti, 2020-2023

(valori in milioni di euro a prezzi correnti; incidenze sul PIL in %)

COMPONENTI	2020		2021		2022		2023	
	milioni di euro	incidenza %	milioni di euro	incidenza %	milioni di euro	incidenza %	milioni di euro	incidenza %
Economia sommersa	149.900	9,0	165.510	9,0	182.642	9,1	197.570	9,2
da sotto-dichiarazione	79.287	4,7	90.467	4,9	101.510	5,1	108.171	5,0
da lavoro irregolare	60.047	3,6	65.509	3,6	69.359	3,5	77.174	3,6
da altre componenti	10.566	0,6	9.534	0,5	11.773	0,6	12.225	0,6
Attività illegali	17.556	1,1	18.531	1,0	19.774	1,0	19.972	0,9
Economia non osservata	167.456	10,0	184.041	10,0	202.416	10,1	217.541	10,2
Valore aggiunto	1.496.322	-	1.644.016	-	1.793.607	-	1.924.798	-
Pil	1.670.012	-	1.842.507	-	1.998.073	-	2.142.602	-

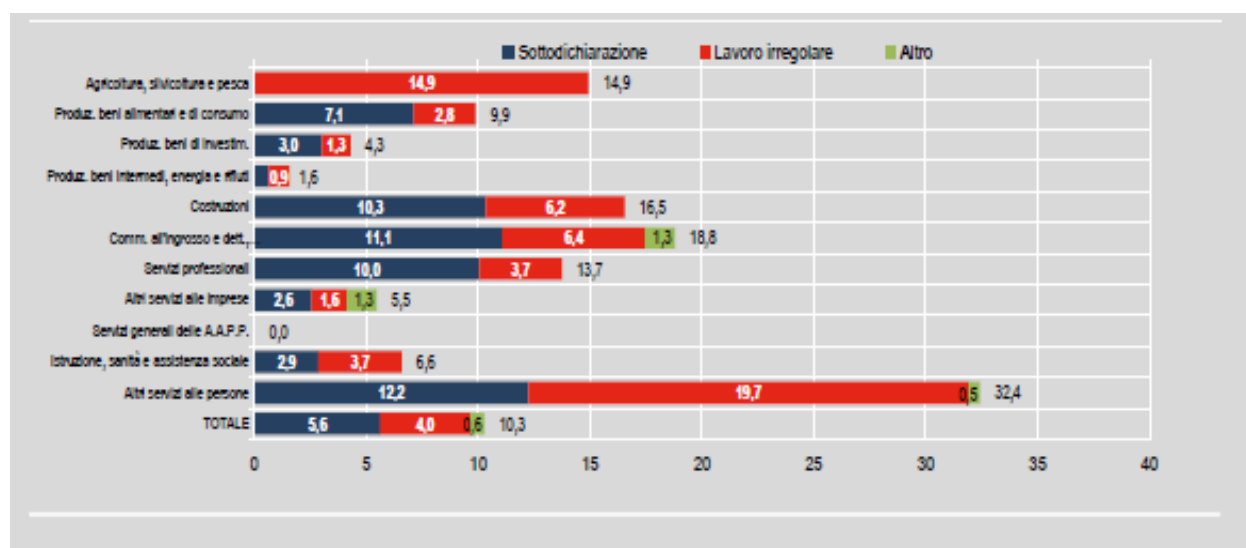
Fonte: Istat, 2025.

Il valore dell'economia sommersa risulta particolarmente significativo in alcuni settori, tra cui i servizi alle persone - di rilievo anche l'incidenza del lavoro irregolare nell'agricoltura. Dal punto di vista settoriale, come rappresentato in Figura 1, le attività in cui il peso del sommerso economico è maggiore in Italia sono i c.d. Altri servizi alle persone (tra cui la cura e il lavoro domestico - 32,4% del valore aggiunto complessivo), il commercio, i trasporti, alloggio e ristorazione (18,8%) e le costruzioni (16,5%). Importante anche il contributo del settore agricolo (14,9%), dove però il sommerso è rappresentato interamente da lavoro irregolare. Quest'ultimo, secondo le stime Istat relative a tutti i comparti (non solo agricoltura), nel 2023 ammontava complessivamente a 3 milioni e 132mila di unità di lavoro a tempo pieno (ULA) in condizione di non regolarità⁹, occupate in prevalenza come dipendenti (circa 2 milioni e 274mila unità). Rispetto al 2022, il lavoro irregolare è aumentato del 4,9% (poco più di 145mila ULA) (Istat, 2025).

⁹ Sono definite irregolari le posizioni lavorative per le quali non viene rispettata la normativa vigente in materia fiscale e contributiva e quelle relative alle attività illegali, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative (Istat, 2025).

Figura 1. Incidenza delle componenti dell'economia sommersa per attività economica, 2023

(valori in % sul valore aggiunto totale del sommerso)



Fonte: Istat, 2025.

3.2 Lo stato dell'evasione fiscale

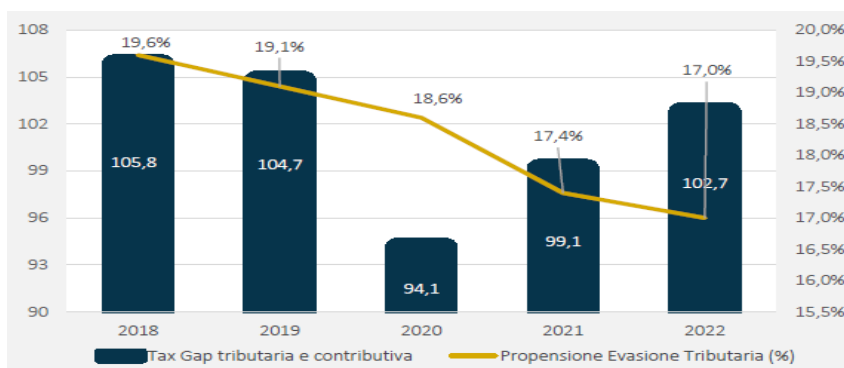
Le stime più recenti dell'evasione fiscale in Italia, misurata tramite il *tax gap*, segnalano un lieve aumento per il 2022 ma confermano il trend positivo degli ultimi anni, soprattutto per IVA e IRAP - l'IRPEF resta invece l'imposta più evasa. Le stime del sommerso economico, che come detto è una delle componenti dell'economia non osservata, non consentono di quantificare direttamente le entrate complessivamente sottratte alla finanza pubblica dall'evasione fiscale e contributiva. Per questa ragione come indicatore dell'evasione viene utilizzato il *tax gap*, che mira a misurare l'impatto del mancato adempimento degli obblighi di dichiarazione e versamento delle principali imposte e dei contributi (MEF, 2025). Prendendo i valori centrali nell'intervallo di stime fornite nella Relazione sull'economia non osservata 2025, come si evince in Figura 2, l'importo totale evaso nel 2022 (102.7 miliardi di euro) appare in lieve aumento rispetto ai valori del 2020-21, ma al di sotto del valore del 2018 (105.8 miliardi). Il 2021-22 è stato però un biennio di forte inflazione, che ha influito anche sui valori nominali dell'evasione. A prezzi costanti

la riduzione è più marcata: da 105.8 miliardi nel 2018 a 92.6 miliardi nel 2022 (-14,5%)¹⁰. Il calo è evidente anche in percentuale di quanto dovuto, passando dal 19,6% nel 2018 al 17% nel 2022 (OCPI, 2025).

Per quanto riguarda l'evasione sui singoli tributi, come si vede in Tabella 2, i cali più netti nel periodo 2018-2022 si sono registrati in Italia per IRAP e IVA (in diminuzione rispettivamente di 6,9 e 5 punti %). L'imposta con l'evasione più alta resta l'IRPEF da lavoro autonomo e d'impresa, di poco sotto il 60% nel 2022, su valori simili al 2018 (59,8%). Seguono IMU-TASI (al 20,9% nel 2022), IRES (19,5%), IVA (18,4%) e IRAP (12%). Su livelli più bassi l'evasione sulle locazioni (10,1%), seppure in aumento rispetto al 2021, mentre il canone RAI scende per la prima volta sotto il 10% (OCPI, 2025).

Figura 2. Evasione fiscale in Italia, 2018-2022

(asse sx: valori in miliardi di euro; valori in % a quanto dovuto)



Fonte: Rielaborazione OCPI su dati MEF, 2025.

¹⁰ Questa stima viene compiuta dividendo il valore nominale dell'evaso per l'indice dei prezzi al consumo NIC, con valore pari a 100 nel 2017 (OCPI, 2025).

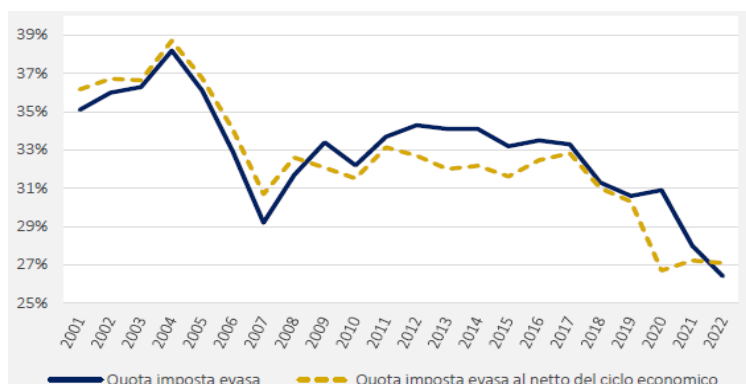
Tabella 2. Evasione fiscale e contributiva in Italia per tipologia di imposta, 2018-2022
(valori in milioni di euro)

Tipologia di imposta	2018	2019	2020	2021	2022	Differenza 2022-2018	Media 2018- 2022
IRPEF lav. dip. (irregolare)	3.900	4.000	3.310	3.477	3.111	-789	3.560
IRPEF lav. aut. e impresa	35.941	35.064	33.620	35.333	36.952	1.011	35.382
Add. locali IRPEF (lav. dip.)	697	694	593	597	643	-54	645
IRES	8.723	9.171	8.205	7.607	10.320	1.597	8.826
IVA	32.137	31.071	26.647	27.945	28.966	-3.171	29.353
IRAP	5.354	5.040	4.492	4.920	3.617	-1.737	4.685
Locazioni	970	935	716	625	875	-95	824
Canone RAI	239	241	248	225	209	-30	232
Accise sui prodotti energetici	1.498	1.914	1.722	1.753	715	-783	1.520
IMU - TASI	5.377	5.381	5.110	4.976	4.925	-452	5.154
TOT. Entrate tributarie	94.836	93.511	84.663	87.458	90.333	-4.503	90.160
TOT. Entrate tributarie (netto accise e IMU)	87.961	86.216	77.831	80.729	84.693	-3.268	83.486
TOT. Entrate contributive	10.941	11.217	9.413	11.642	12.380	1.439	11.119
TOT. Entrate tributarie e contributive	105.777	104.728	94.076	99.100	102.713	-3.064	101.279

Fonte: Rielaborazione OCPI a partire da dati MEF, 2025.

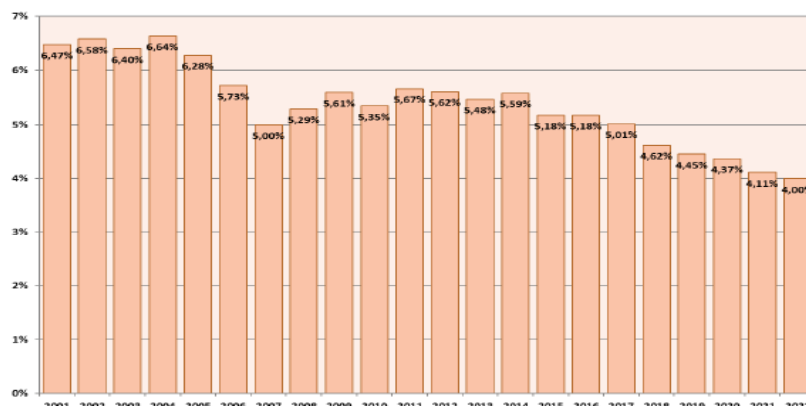
Nel lungo periodo (2001-2022) migliorano nettamente sia il rapporto tra importo evaso e importo dovuto, sia l'incidenza del *tax gap* sul PIL. Stando ai dati riportati nella Relazione 2025, il totale evaso in Italia per le quattro imposte principali è calato nettamente nel lungo periodo, passando dal 35,1% del 2001 al 26,4% nel 2022. Depurando tali valori dagli effetti del ciclo economico emergono inoltre due grandi abbattimenti dell'evaso, rispettivamente nei periodi 2003-2007 e 2017-2020 (Figura 3). Analogo miglioramento si coglie guardando, nello stesso periodo, all'incidenza del *tax gap* sul PIL nominale, depurato così dagli effetti sia dell'inflazione che del ciclo economico (Figura 4): dopo il picco 2004 (*tax gap* al 6,64% del PIL nominale), il valore scende sistematicamente fino ad arrivare al 4% nel 2022 (MEF, 2025).

*Figura 3. Rapporto tra importi evasi/dovuti per le quattro imposte più evase
2001-2022 (%)*



Fonte: Rielaborazione OCPI a partire da dati MEF, 2025.

Figura 4. Incidenza del tax gap sul PIL nominale, 2001-2022 - (%)



Fonte: MEF, 2025.

Sempre nel lungo periodo, guardando al dettaglio dei tributi, l'IRPEF si conferma l'imposta di gran lunga più evasa, mentre IVA e IRAP registrano i miglioramenti più significativi - resta alta la propensione ad evadere, anch'essa trainata dall'IRPEF. Tra il 2001 e il 2022, secondo i dati riportati nella citata Relazione 2025, l'IRPEF si conferma di gran lunga al primo posto tra le quattro principali imposte analizzate, con una quota di evasione costantemente intorno al 60%. Negli ultimi anni, altresì, questo tributo ha ottenuto il primato in termini di valore dell'evaso, arrivando a rappresentare circa la metà del totale evaso nel 2022 (contro il 37% dell'IVA). Il rapporto tra importo evaso e importo

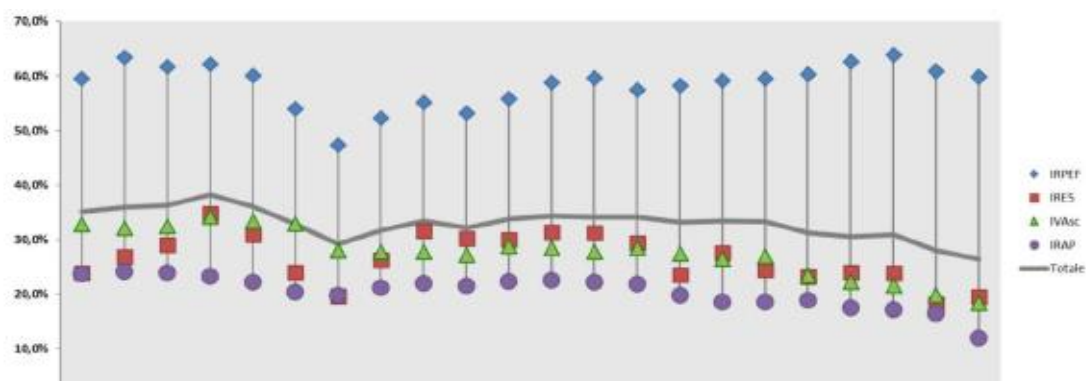
dovuto cala invece nettamente per l'IVA (dal 32,9% del 2001 al 19,5% del 2022) e l'IRAP (dal 23,7% al 12,0%), e in misura minore anche per l'IRES (Tabella 3). Nel complesso tale rapporto, che può utilizzarsi come *proxy* per la propensione all'evasione, resta alto in Italia: la media nel periodo 2001-2022 è del 32,7%, ma fa registrare un miglioramento passando dal 35,1% nel 2001 al 26,4% nel 2022. L'alta propensione complessiva è anch'essa da attribuirsi principalmente all'IRPEF da lavoro autonomo e impresa, come si vede in Figura 5. All'estremo opposto l'IRAP, che è sia l'imposta con l'evasione di entità minore in valore assoluto, sia quella in cui la propensione ad evadere è più bassa (valore medio nel periodo 20,4%) (MEF, 2025).

*Tabella 3. Rapporto tra importo evaso/dovuto per le quattro imposte più evase
2001-2022 - (%)*

Imposta	2001	2005	2009	2013	2017	2021	2022
IRPEF da lavoro autonomo e impresa	59,5%	60,1%	55,1%	59,5%	59,5%	60,9%	59,8%
IRES	23,9%	30,9%	31,6%	31,3%	24,5%	18,1%	19,5%
IVA	32,9%	33,5%	27,9%	27,8%	27,0%	19,8%	18,4%
IRAP	23,7%	22,1%	22,0%	22,2%	18,6%	16,4%	12,0%
Totale	35,1%	36,1%	33,4%	34,1%	33,3%	28,0%	26,4%

Fonte: Rielaborazione OCPI a partire da dati MEF, 2025.

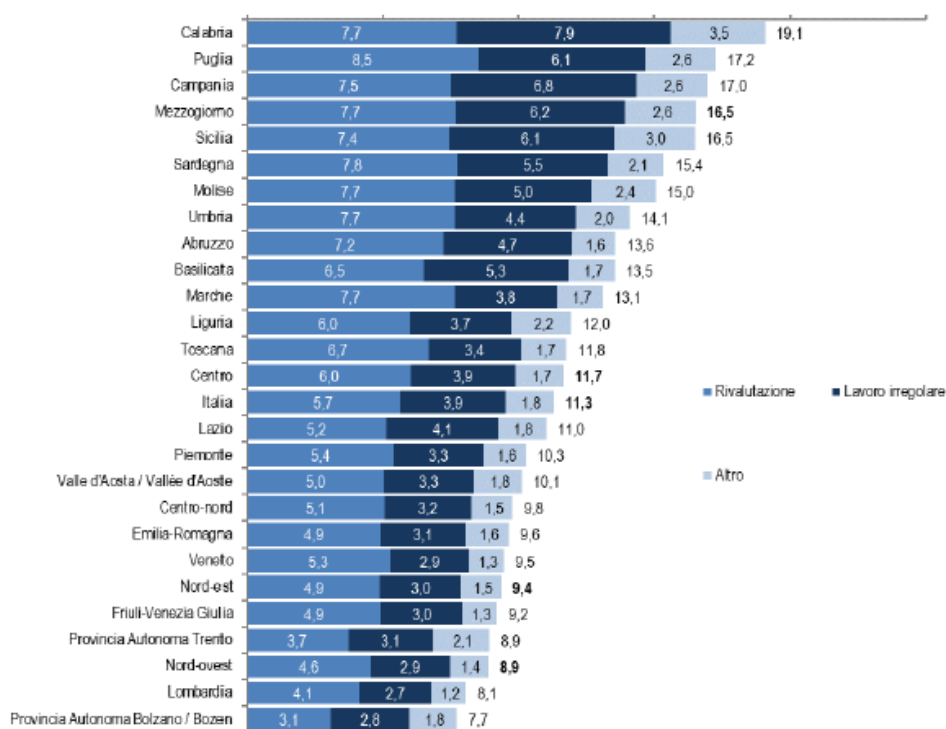
Figura 5. Propensione all'evasione per tributo, 2001-2022 - (%)



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025.

Di rilievo infine la distribuzione territoriale dell'economia non osservata, che si conferma prevalente nel Mezzogiorno. Le stime della relazione MEF 2025 suggeriscono come l'incidenza dell'economia non osservata in percentuale (disaggregata nelle sue tre principali componenti di sotto-dichiarazione, lavoro irregolare, ed "altro" - Figura 6) sia nettamente superiore nelle regioni del sud, e di come la media di tale incidenza per il Mezzogiorno (16,5%) sia chiaramente al di sopra di quella nazionale (11,3%). Interessante anche l'analisi della propensione ad evadere e dell'impatto dell'evasione, con quest'ultimo che misura il peso percentuale del sommerso regionale sul totale del sommerso nazionale. Dalla relazione MEF si evince in tal senso che il citato impatto, in linea con la propensione stessa, sia significativamente più alto nelle regioni del Mezzogiorno (Campania in testa) rispetto a quelle del centro-nord Italia. Analogo *trend* geografico si registra infine per quanto concerne il *tax gap* (in termini di % dell'imposta potenziale) relativo alle addizionali regionali e comunali IRPEF, e quello relativo all'IRAP.

Figura 6. Incidenza delle componenti dell'economia non osservata sul valore aggiunto, regioni (valori in %, anno 2022)



Fonte: MEF, 2025.

3.3 *Approfondimento 1: chi paga l'IRPEF in Italia?*

Poco meno della metà degli italiani dichiara zero redditi. Alla luce del ruolo prominente giocato dall'IRPEF nel contribuire al *tax gap* in Italia, appare lecito interrogarsi su quali siano le ricadute di tale fenomeno dal punto di vista della distribuzione del carico fiscale sui contribuenti. Secondo l'ultima indagine condotta da Itinerari Previdenziali sui redditi dichiarati in Italia, il primo punto di attenzione riguarda il rapporto tra residenti, dichiaranti, e versamenti effettuati: i cittadini residenti (su una popolazione italiana complessiva di 58.99 milioni) che nel 2024 hanno presentato una dichiarazione dei redditi (relativa all'anno d'imposta 2023) sarebbero circa 42,57 milioni, di cui però solo 33,54 milioni avrebbe versato almeno 1 euro di IRPEF. Ciò significa che quasi un italiano/a su due (il 43,15%) non ha redditi (Itinerari Previdenziali, 2025).

Più della metà dell'IRPEF è ad oggi pagata un terzo dei contribuenti (dipendenti e pensionati della classe media), con importanti ricadute in termini di equità fiscale e sostenibilità del *welfare*. Altro punto importante di riflessione concerne la distribuzione del versato IRPEF per fasce di reddito. Dal citato studio Itinerari Previdenziali emerge come circa il 54% del gettito complessivo IRPEF per l'anno d'imposta 2023 (111,95 miliardi di euro, su un totale di 207,15 miliardi raccolti) sia stato versato da persone con reddito lordo dichiarato compreso tra i 20.000 e i 55.000 euro. Tali contribuenti, ascrivibili alla cosiddetta "classe media" e con tutta probabilità in grossa parte lavoratori dipendenti e pensionati, sono complessivamente 18,58 milioni - ne risulta che più della metà dell'IRPEF totale è pagata da un terzo circa degli italiani (Tabella 4). Ciò pone interrogativi di equità fiscale, anche alla luce della recente tendenza, da parte del governo attualmente in carica in Italia, ad accorpare le aliquote IRPEF riducendone il numero (a scapito del principio costituzionale di progressività della tassazione). Al contempo, il fenomeno invita ad una riflessione sulla sostenibilità del sistema di *welfare* per quei circa 25,5 milioni di italiane ed italiani residenti che, pur non dichiarando redditi, beneficiano di prestazioni assistenziali, nonché di bonus, decontribuzioni ed altre agevolazioni.

Tabella 4. Dichiarazioni IRPEF per classi di reddito in Italia, 2024 (anno d'imposta 2023)
(valori assoluti in euro/migliaia di reddito; valori relativi in %)

Classi di reddito complessivo in euro	Numero contribuenti	dettagli						media in € per cittadino
		Numero versanti	Ammontare IRPEF in migliaia di €	% Ammontare sul totale	Media in € contribuente	n. abitanti corrispondenti ai contribuenti	% contribuenti sul totale	
zero o inferiore	1.184.272	0	-25	0,00%	0	1.641.264	2,78%	0
da 0 a 7.500	7.288.399	2.120.966	193.073	0,09%	26	10.100.877	17,12%	19
Fino a 7.500 compresi negativi	8.472.671	2.120.966	193.048	0,09%	23	11.742.141	19,90%	16
da 7.500 a 15.000	7.696.479	5.670.608	2.281.674	1,10%	296	10.666.429	18,08%	214
da 15.000 a 20.000	5.072.285	4.697.482	9.216.026	4,45%	1.817	7.029.600	11,92%	1.311
da 20.000 a 29.000	9.658.273	9.475.629	36.214.724	17,48%	3.750	13.385.249	22,69%	2.706
da 29.000 a 35.000	4.359.429	4.317.428	27.262.980	13,16%	6.254	6.041.664	10,24%	4.512
da 35.000 a 55.000	4.832.187	4.797.293	48.478.894	23,40%	10.032	6.696.852	11,35%	7.239
da 55.000 a 100.000	1.776.374	1.762.889	37.031.913	17,88%	20.847	2.461.849	4,17%	15.042
da 100.000 a 200.000	556.548	552.921	24.521.584	11,84%	44.060	771.311	1,31%	31.792
da 200.000 a 300.000	86.279	85.870	7.583.065	3,66%	87.890	119.573	0,20%	63.418
sopra i 300.000	59.553	59.342	14.368.644	6,94%	241.275	82.534	0,14%	174.095
TOTALE	42.570.078	33.540.428	207.152.552	100%		58.997.201	100%	

Fonte: *Itinerari Previdenziali*, 2025.

Per i dichiaranti con partita IVA, inoltre, è possibile stimare l'incidenza del *tax gap* IRPEF per categoria professionale. Il MEF pubblica regolarmente dati relativi ai c.d. Indici Sintetici di Affidabilità (ISA), relativi a lavoratori autonomi titolari di partita IVA e disaggregati per categoria professionale e per regione. Tali dati offrono un riferimento utile per mappare le categorie in cui è più probabile l'incidenza del *tax gap* IRPEF, a partire dal reddito dichiarato confrontato con lo stile di vita condotto¹¹.

¹¹ Gli ISA forniscono al contribuente una valutazione complessiva sulla propria affidabilità fiscale, graduata su una scala di valori da 1 a 10, che è il risultato dell'applicazione di singoli indicatori. Gli ISA vengono elaborati analizzando, per ciascuna attività economica, le interazioni tra le variabili contabili e quelle strutturali, sia interne all'impresa (come il processo produttivo, l'organizzazione della vendita, eccetera) sia esterne (quali la dinamica della domanda, i livelli di prezzo, la pressione concorrenziale, eccetera). La loro definizione tiene conto, inoltre, delle specificità del contesto territoriale in cui l'attività viene esercitata. L'ISA è la media semplice di due tipi di indicatori elementari: 1) gli "indicatori elementari di affidabilità", che valutano l'attendibilità di relazioni e rapporti tra grandezze di natura contabile e strutturale e possono assumere un valore compreso tra 1 e 10; e 2) gli "indicatori elementari di anomalia", che segnalano situazioni di gravi incongruenze contabili e gestionali o disallineamenti tra dati e informazioni presenti nei diversi modelli di dichiarazione, o che emergono dal confronto con banche dati esterne (Agenzia delle Entrate, 2025).

Figura 7. Dichiarazioni IRPEF per lavoratori autonomi, valori ISA per anno d'imposta 2023

(valori in % per percentuale di inaffidabili ISA; valori in euro per reddito; valori numerici per totale posizioni)

ISA	TOTALE POSIZIONI	REDDITO MEDIO (ISA <8)	REDDITO MEDIO (ISA >8)	PERCENTUALE INAFIDABILI (ISA<8) ▾
TOTALE	2.741.892	24,900	84,800	55,3%
DG79U - Noleggio di autovetture e altri mezzi di trasporto terrestre	3.454	20,600	74,300	81,3%
DG85U - Discoteche, sale da ballo, night club e scuole di danza	985	7,000	90,400	77%
CG67U - Tintorie e lavanderie	7.513	14,100	35,000	75,8%
DG36U - Servizi di ristorazione commerciale	100.566	15,100	63,500	74,5%
CG90U - Attività di pesca e acquacoltura	4.246	1,500	30,200	73,6%
CG13U - Servizi di assistenza non residenziale	5.245	8,700	45,900	73,5%
CG41U - Ricerche di mercato e sondaggi di opinione	1.199	34,200	87,000	73,1%
CD45U - Lavorazione di tè, lavorazione e commercio all'ingrosso di caffè	1.553	12,000	47,100	72,4%
DD12U - Produzione e commercio al dettaglio di prodotti di panetteria	18.594	21,600	51,200	70%
CD24U - Produzione e commercio al dettaglio di pellicceria e di abbigliamento in pelle	912	15,400	78,800	69,5%
CM90U - Commercio al dettaglio al di fuori di negozi, banchi, mercati e distributori automatici	13.788	0,600	51,800	69,1%
CD46U - Fabbricazione di prodotti chimici	2.929	-6,700	177,900	69%
CM28U - Commercio al dettaglio di tessuti, filati e articoli di merceria	5.980	11,300	29,500	68,3%
CG12U - Servizi di assistenza residenziale	4.296	2,600	80,800	68,1%
CG06U - Attività finanziarie e assicurative nca	5.228	125,400	568,500	68%
DM08U - Commercio al dettaglio di giochi, giocattoli, articoli sportivi	8.098	11,400	38,200	67,7%
DM87U - Commercio al dettaglio di altri prodotti nca	14.593	14,400	50,700	67,4%
CG07U - Attività di associazioni e organizzazioni	4.480	-6,500	21,800	67,2%
CG09U - Noleggio nca	4.446	34,800	91,300	67%

Fonte: Rielaborazione a partire da dati MEF, 2024.

Una rapida analisi, presentata in Figura 7, rivela che le categorie professionali con più alta percentuale di inaffidabili (ISA <8) riguardino, tra le altre, i titolari di autonoleggio, i gestori di discoteche e quelli di tintorie, nonché gli autonomi che gestiscono servizi di ristorazione e quelli impegnati nelle attività di pesca. L'analisi territoriale suggerisce, invece, che gli autonomi meno affidabili si concentrino al Centro-Sud, benché i valori per le altre regioni italiane non si discostino molto da quell'area (MEF, 2024).

3.4 Approfondimento 2: l'evasione IVA in Italia

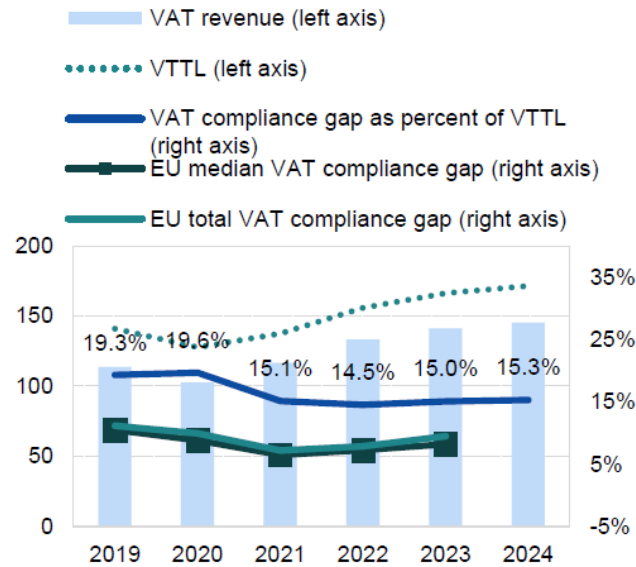
Il *tax gap* relativo all'IVA in Italia mostra un lieve aumento ma si conferma su un *trend* positivo, caratterizzato negli ultimi anni da una riduzione dell'evaso e da un allargamento della base imponibile. L'ultimo rapporto annuale della Commissione Europea sull'IVA, pubblicato nel 2025 a partire dalla metodologia armonizzata UE per il calcolo dell'evaso (vedasi sezione 2), indica che in Italia, nel 2023, il relativo *compliance gap* (calcolato in proporzione al gettito teorico IVA totale o VTTL - vedasi nota 3) era stimato al 15%, in lieve aumento rispetto al 14,5% del 2022 e al di sopra della media UE del 9,5% (Figura 8). Il valore, però, resta ben al di sotto del 19,3% del 2019, confermando un tendenziale di medio periodo positivo che per l'Italia ha visto il *compliance gap* ridursi di oltre 4 punti percentuali tra il 2019 e il 2023 (Commissione Europea, 2025b).

Di particolare rilievo il miglioramento ottenuto nel 2021-2022, quando la robusta crescita dell'economia seguita alla pandemia da COVID-19, concentratasi soprattutto nel 2021 e, in misura minore, nel 2022, si è accompagnata ad un allargamento importante della base imponibile IVA (linea tratteggiata verde in Figura 8). Significativo anche l'aumento del gettito IVA in valori assoluti che, secondo le stime della Commissione, per l'Italia avrebbe toccato quasi quota 150 miliardi di euro nel 2024 - contro i circa 100 miliardi riscossi del 2020 - (Commissione Europea, 2025b).

Il dettaglio del gettito IVA in Tabella 5, infine, rivela come i miglioramenti sopra-citati nel periodo 2019-2023 siano stati trainati principalmente da un aumento della base imponibile relativa all'acquisto di attrezzature e macchinari ed alla costruzione di nuovi edifici (*Gross Fixed Capital Formation* - GFCF). In tal senso, appare ragionevole supporre che misure quali il *Superbonus 110%* (introdotto nel 2020) e la fatturazione elettronica obbligatoria

(2019) abbiano dato un contributo significativo. Il Riquadro 1 presenta un breve approfondimento su tali misure.

Figura 8. Gettito IVA, gettito teorico (VTTL) e compliance gap in Italia, 2019-2024
(valori in % per VTTL e compliance gap; valori in miliardi di euro per il gettito totale)



Fonte: Commissione Europea, 2025b.

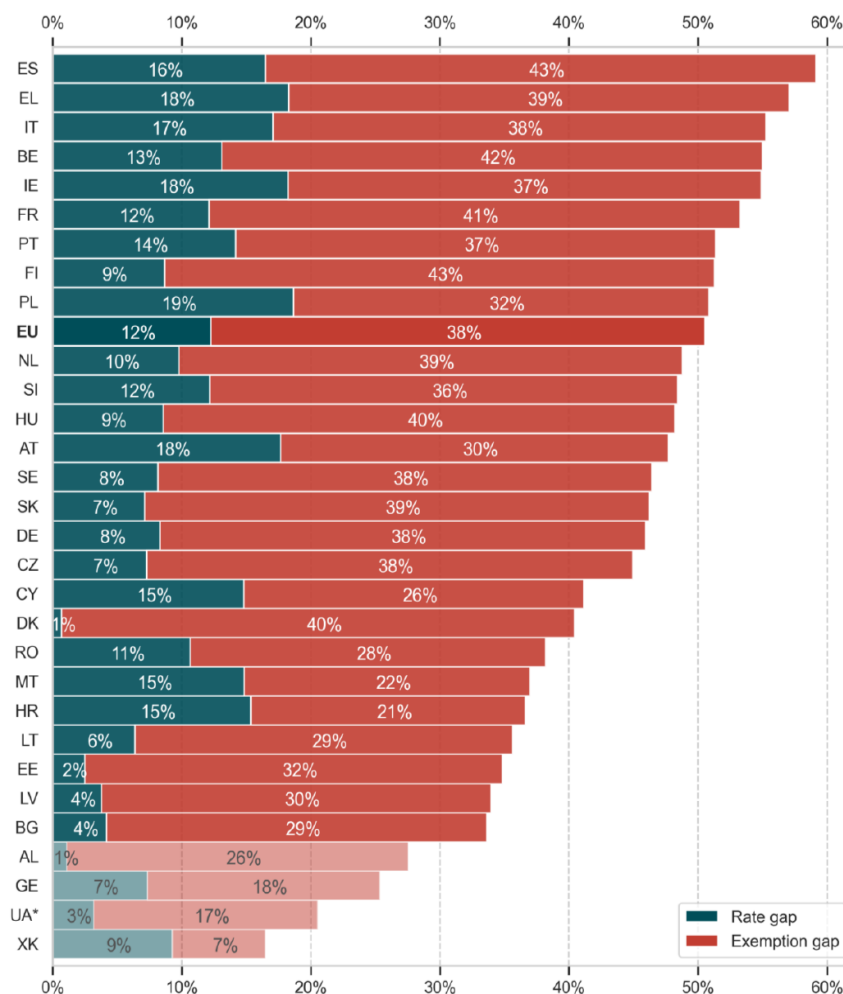
Tabella 5. Gettito IVA dettagliato in Italia, 2019-2024
(valori in % per compliance gap; valori in milioni di euro per il gettito)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
VTTL (EUR m)	140 832	127 664	137 521	155 819	166 211	171 372
<i>o/w liability on household final consumption</i>	103 020	88 464	93 823	107 555	114 785	X
<i>o/w liability on gov. and NPISH final consumption</i>	1 605	2 255	2 344	2 591	2 514	X
<i>o/w liability on intermediate consumption</i>	22 629	23 062	23 513	25 353	24 973	X
<i>o/w liability on GFCF</i>	15 557	15 733	19 685	22 333	26 146	X
<i>o/w net adjustments</i>	-1 979	-1 850	-1 844	-2 012	-2 208	X
VAT revenue (EUR m)	113 687	102 580	116 712	133 232	141 199	145 178
VAT compliance gap (EUR m)	27 145	25 084	20 809	22 587	25 012	26 194
VAT compliance gap (percent of VTTL)	19.3%	19.6%	15.1%	14.5%	15.0%	15.3%
<i>EU average VAT compliance gap (percent of VTTL)</i>	11.1%	9.9%	7.2%	7.9%	9.5%	X
VAT compliance gap change since 2019					-4.2pp	

Fonte: Commissione Europea, 2025b.

Resta alto il *policy gap* italiano sull'IVA, trainato da esenzioni ed altre agevolazioni. Il citato rapporto della Commissione stima che il *policy-induced gap* sull'IVA (ovvero il mancato gettito legato ad esenzioni e/o aliquote ribassate/azzerate) si conferma alto per l'Italia, con un valore 2023 stimato al 55% contro una media europea del 50% (il valore italiano è il terzo più alto nell'UE - Figura 9). Tra le misure di *policy* recenti che hanno contribuito al *gap*, va ricordato il taglio delle accise sugli idrocarburi deliberato in risposta all'aumento dei prezzi su gas e benzina osservato a partire dall'invasione russa dell'Ucraina (Commissione Europea, 2025b).

Figura 9. Policy gap IVA in Italia e nell'UE, 2023
(valori in % del gettito teorico)



Fonte: Commissione Europea, 2025b.

Appare in tal senso interessante notare, come si evince dalla Tabella 6, che più della metà del *policy gap* italiano sull'IVA sia costituito da gettito potenzialmente recuperabile, e riguardi IVA su prodotti, o settori, quali cibo e bevande, agricoltura, turismo e ristorazione, tra gli altri. Non a caso il coefficiente di efficienza nella riscossione IVA riportato nella tabella (*C-efficiency*) resta basso, indicando che nel 2024 solo il 43,3% dell'IVA teoricamente esigibile veniva effettivamente riscossa. Eliminando esenzioni ed agevolazioni attualmente in vigore, il rapporto 2024 stimava che il gettito teorico totale IVA per l'Italia fosse realizzabile con un'aliquota intorno al 14-15% (contro l'attuale 22%) (Commissione Europea, 2024).

Tabella 6. Policy gap IVA dettagliato in Italia, 2019-2024

(valori in % per *policy gap* e *C-efficiency*; valori in milioni di euro per tutti gli altri dati)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Notional ideal VAT revenue (EUR m)	313 637	290 532	317 231	352 574	377 653	388 897
VTTL (EUR m)	140 832	127 664	137 521	155 819	166 211	171 372
VAT policy gap (EUR m)	170 264	160 499	177 239	194 075	208 619	214 661
VAT policy gap (%)	54.3	55.2	55.9	55.0	55.2	55.2
For comparison: EU median policy gap (%)	46.1	47.1	46.1	46.0	46.4	46.8
Actionable VAT policy gap	90 110	78 596	94 279	108 587	121 359	124 635
o/w VAT rate gap (EUR m)	52 261	44 729	48 000	56 458	64 493	65 271
o/w agricultural products, foodstuffs, beverages	21 074	21 418	18 327	19 224	20 828	21 204
o/w pharmaceuticals	710	677	456	764	620	1 094
o/w accommodation and restaurant services	12 680	7 556	8 955	11 674	13 482	13 725
o/w utilities services	1 333	1 180	1 469	2 001	2 960	3 015
o/w transport services	2 977	1 476	1 692	2 274	2 813	2 865
o/w other	13 488	12 421	17 101	20 520	23 789	23 368
o/w National policy-driven VAT exemption gap (EUR m)	30 167	26 860	36 294	40 892	44 138	46 410
o/w EU policy-mandated VAT exemption gap (EUR m)	7 681	7 007	9 985	11 238	12 728	12 954
Non-actionable VAT policy gap (EUR m)	80 154	81 902	82 960	85 488	87 261	90 026
o/w imputed rents	34 043	34 441	34 793	35 812	37 297	37 965
o/w public education	12 930	13 122	14 158	14 651	15 032	15 573
o/w public healthcare	17 911	18 259	19 228	20 159	20 454	21 249
o/w other	15 271	16 080	14 781	14 865	14 478	15 238
C-efficiency (%)	39.9	39.0	41.8	43.2	43.5	43.3

Fonte: Commissione Europea, 2025b.

RIQUADRO 1: Il contributo del *Superbonus* e di altre misure al recupero IVA in Italia

Il rapporto IVA 2025 della Commissione Europea comprende un approfondimento sulle misure si ritiene possano aver contribuito ai miglioramenti in termini di gettito e base imponibile IVA registrati in Italia a partire dal 2020. Particolare attenzione è prestata al c.d. *Superbonus 110%* ed alla fatturazione elettronica, tra gli altri interventi.

Il *Superbonus 110%* fu introdotto nel maggio 2020 nell'ambito di un pacchetto di interventi varato dal governo per promuovere la ripresa economica dopo la prima ondata di pandemia da COVID-19. La misura prevedeva incentivi fiscali per la ristrutturazione e l'efficientamento energetico degli edifici, e comprendeva due elementi di particolare attrattività costituiti, rispettivamente, dalla copertura al 110% del costo dei lavori (eliminando così ogni necessità di co-finanziamento privato) e dalla possibilità di cessione del credito (consentendo in tal modo l'accesso alla misura anche a quei beneficiari potenziali con vincoli di liquidità). Altri incentivi - benché non parimenti attrattivi - alle ristrutturazioni erano stati introdotti qualche mese prima dal c.d. *Bonus Facciate* previsto nella legge di bilancio 2020.

L'adesione a tali misure fu significativa. Secondo le stime della Commissione, la crescita complessiva del settore costruzioni in Italia (in termini di valore aggiunto rispetto all'anno base 2019) fu di oltre il 40% nel 2023, mentre gli investimenti in edifici residenziali in proporzione al PIL fecero registrare il 6.4% nel 2022 e 7,2% nel 2023 (contro una media del 4% negli anni immediatamente precedenti). Benché la maggior parte di tale crescita fu trainata da *nuovi* investimenti nel settore (Accetturo *et al.*, 2024), è ragionevole presumere - tenuto conto dell'incidenza tradizionalmente alta del sommerso nelle costruzioni - che la misura abbia contribuito anche ai miglioramenti sul fronte IVA fatti registrare dall'Italia nello stesso periodo: tale contributo è stimato dal rapporto della Commissione in una riduzione di 0,5 punti percentuali/anno nel *compliance gap* IVA tra il 2021 e il 2023.

D'altro canto, come visto in Figura 8 del presente documento, il *compliance gap* totale italiano relativo all'IVA si stima sia calato dal 19,6% al 14,5% del 2022. È perciò necessario concludere che altre misure abbiano dato un contributo importante a tali miglioramenti. Tra queste, il rapporto della Commissione evidenzia l'introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria (lanciata nel 2019 e poi estesa a tutte le categorie dal 2024), l'incremento dei pagamenti elettronici (cresciuti dall'11,6% del PIL nel 2019 al 14,3% nel 2023), e l'abbassamento progressivo del tetto all'uso del contante (portato a 1.000 euro nel 2022 dai 3.000 euro del 2020). Quest'ultimo è stato successivamente rialzato a 5.000 euro nel 2023.

Fonte: Commissione Europea, 2025b.

3.5 Sintesi e prospettive sul caso italiano

L'economia non osservata e l'evasione fiscale in Italia appaiono avviate su un sentiero di miglioramento nel medio-lungo periodo, frutto di varie misure introdotte negli anni. Al di là degli aumenti più recenti registrati sulle grandezze nominali del sommerso, come sottolineato da Puglisi, Rossi e Tria (2025), l'ultima Relazione sull'economia non osservata fotografa un tendenziale positivo nel medio-lungo periodo, con un rientro del *tax gap* e, contestualmente, un recupero di gettito accompagnato da allargamento della base imponibile specie per IVA, IRES, e IRAP (resta complessa la problematica relativa all'evasione IRPEF). Tali miglioramenti riflettono l'introduzione, negli anni, di misure mirate a rafforzare l'efficacia dei controlli e a incentivare l'emersione spontanea dei redditi non dichiarati.

Tra i principali interventi vanno annoverati, *in primis* per l'IVA e presumibilmente anche per l'IRES, lo *split payment*, l'estensione del *reverse charge* e, soprattutto, la fatturazione elettronica. Per l'IRPEF da lavoro autonomo (i cui miglioramenti restano però risibili) e l'IRAP, la diminuzione della quota evasa potrebbe essere ricondotta all'ampliamento del regime forfettario. Per le locazioni, la cedolare secca introdotta nel 2011 è probabile che abbia favorito l'emersione dei canoni (nel 2022 l'evasione del comparto è però aumentata, probabilmente per effetto della ripresa del turismo post-pandemico e dell'espansione delle locazioni brevi tramite piattaforme online, non sempre pienamente tracciate). Completano il quadro delle misure l'abbassamento della soglia per l'uso del contante (purtroppo rialzata nel 2023), che incentiva i pagamenti elettronici; l'inserimento del canone RAI nella bolletta elettrica; e la digitalizzazione delle procedure doganali, responsabile della diminuzione di circa due terzi dell'evasione sulle accise energetiche rispetto al 2017 (OCPI, 2025). Più in generale, è di assoluta importanza il contributo offerto, con tutta probabilità, al contrasto all'evasione dalle citate misure di digitalizzazione con riferimento alla generazione di informazione da terze parti (c.d. *third-party information*), fondamentale com'è noto per il contrasto al *tax gap* da omessa dichiarazione [Kleven *et al.*, 2011]. In questa direzione va anche l'introduzione, a partire dal gennaio 2026, del collegamento obbligatorio tra i c.d. *Points of Sale* - POS e i registratori telematici. Da non sottovalutare, altresì, la qualità del servizio erogato come incentivo a ridurre la propensione fiscale – in

tal senso, come evidenziato da una rigorosa indagine econometrica effettuata con riferimento alla TARI nell'ambito del citato Rapporto sull'economia non osservata, la spinta al miglioramento del servizio costituisce -al di là del tenore socio-economico- una chiave importante per perseguire risultati di stabile incremento della riscossione, sia nelle situazioni di maggior difficoltà gestionale che in quelle più evolute [MEF, 2025].

Permangono aree di criticità e margini di miglioramento nella lotta al sommerso italiano, di cui non vanno trascurate determinanti provinciali e dinamiche generazionali. La Relazione 2025 sull'economia non osservata comprende interessanti analisi sulle determinanti del *tax gap* a livello provinciale nel periodo 2017-2021 (Riquadro 2), e sull'evasione per fasce di età. Se la prima suggerisce che contesto economico, struttura produttiva, e fattori culturali giocano un ruolo importante e variegato sui tributi evasi nelle varie province, la seconda rivela come in Italia i giovani siano nettamente più propensi ad evadere rispetto agli anziani: nel 2021, come si evince dalla Tabella 7, la propensione complessiva era stimata al 28,45% per gli under 30 (tradizionalmente più esposti a lavoro informale o irregolare, e con redditi mediamente più bassi), contro il 19,47% degli over 65 (in gran parte pensionati) (MEF, 2025). Tali differenze lasciano pensare che l'architettura del fisco italiano vada probabilmente aperta agli aspetti generazionali, e che il tema del trattamento fiscale delle nuove attività imprenditoriali vada forse rivisto. È inoltre importante considerare le ramificazioni di ciò in termini di sostenibilità fiscale di lungo periodo, anche alla luce delle recenti dinamiche demografiche. Non è chiaro se i più recenti interventi di politica economica vadano necessariamente in tale direzione.

Tabella 7. Distribuzione del tax gap IVA per classi di età in Italia, anno di imposta 2021
(valori in euro per l'imposta evasa; valori in % per la propensione all'evasione)

Classi di età	Imposta evasa (Mediana)	Propensione
Under 30	3.667	28,45%
31-40	3.295	23,62%
41-50	2.859	20,64%
51-65	2.760	20,56%
Over 65	2.597	19,47%

Fonte: MEF, 2025.

Infine, con riferimento al *gap* da omesso versamento, appare importante attenzionare l'attuale situazione del c.d. magazzino fiscale italiano. Stando ai dati dell'Agenzia delle Entrate, ripresi dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), il valore del carico contabile residuo al 2024, ovvero al netto delle somme rimosse e di quelle oggetto di sgravio e annullamento pari a 419,5 miliardi, ammontava a 1.267,6 miliardi di euro (il 68 per cento del carico affidato), in crescita del 32,8 per cento rispetto al valore del 2019. Di questi, l'Agenzia delle entrate-Riscossione (AdER) stimava in soli 100,8 miliardi (il 5,4 per cento del carico totale affidato e l'8 per cento di quello residuo contabile) il magazzino residuo lordo, ossia l'ammontare delle cartelle con un più elevato grado di esigibilità rispetto al complessivo magazzino ruoli. Si tratta di circa 291 milioni di singoli crediti contenuti in circa 175 milioni di cartelle, avvisi di addebito o di accertamento esecutivo. Tale situazione impone chiaramente una riflessione sulle attuali strategie adottate per il recupero crediti (compresi quelli deteriorati), anche con riferimento alla possibilità di adottare approcci selettivi e/o procedure semplificate per crediti di minore entità [UPB, 2025]. A tale riflessione non potrà che contribuire la riforma della giustizia tributaria in via di attuazione, che mira -tra gli altri obiettivi- a favorire la professionalizzazione dei magistrati tributari e la sistematizzazione (anche a mezzo di intelligenza artificiale) del *corpus* normativo che attualmente costituisce la giurisprudenza tributaria¹².

¹² La riforma della giustizia fiscale italiana, potenziata dalle leggi 130/2022 e 111/2023, ha istituito le Corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado con magistrati professionali a tempo pieno, mirando a ridurre l'arretrato e la durata dei processi. La delega, prorogata al 29 agosto 2026, introduce il testo unico della giustizia tributaria, il rinvio pregiudiziale in Cassazione e nuove misure cautelari per tutelare il contribuente [Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2024].

RIQUADRO 2: Determinanti del *tax gap* a livello provinciale in Italia

La Relazione 2025 sull'economia non osservata comprende uno studio sui diversi fattori che possono influenzare la propensione ad evadere in Italia, a partire dalle serie storiche provinciali (anni 2017-2021) relative al *tax gap* per IVA, IRAP e IRPEF da lavoratore autonomo (lo studio *non* riguarda invece l'IRES, per il quale la metodologia di stima *bottom-up* relativa alla provincializzazione dei dati è ancora in via di sperimentazione).

I risultati dell'analisi offrono spunti interessanti e diversificati per le tre imposte analizzate:

- per l'IVA, le principali determinanti della propensione appaiono legate a fattori strutturali, come il tasso di connettività e la diffusione del POS (associata ad una riduzione di circa 3 punti % sulla propensione all'evasione), al mercato del lavoro (tasso di disoccupazione), alla ricchezza individuale (depositi bancari pro-capite) e al tessuto produttivo (tasso di lavoratori autonomi);
- per l'IRPEF da lavoro autonomo e impresa, risultano rilevanti la percentuale di Società di Persone (SP) e il tasso di imprese cessate: all'aumentare di entrambi, è associata una maggiore propensione all'evasione. Non risultano invece rilevanti variabili dinamiche come la crescita del valore aggiunto e il tasso di disoccupazione, confermando che il fenomeno evasivo IRPEF da lavoro autonomo è ancorato a elementi strutturali del tessuto economico locale;
- per l'IRAP, la propensione ad evadere appare influenzata in modo significativo da variabili strutturali e di contesto economico tra cui il tasso di cessazione delle imprese, suggerendo anche in questo caso un legame tra instabilità del tessuto produttivo e minore adempimento fiscale. La variazione del valore aggiunto presenta un effetto negativo e significativo, evidenziando che nei periodi di minore espansione economica la propensione ad evadere tende ad aumentare.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025.

4 Conclusioni

L'economia non osservata e i *tax gap* rimangono fenomeni ampi e persistenti in tutta l'Unione Europea, Italia compresa. L'economia sommersa rappresenta circa il 17,6% del PIL dell'UE, secondo le ultime stime. Il divario di conformità dell'IVA (*compliance gap*) in Europa è nel frattempo aumentato fino a raggiungere circa 128 miliardi di euro, e perdite di gettito rilevanti si osservano anche sulle imposte sul reddito delle società e delle persone fisiche (Commissione Europea, 2025a). In Italia il sommerso valeva circa 217 miliardi nel 2023, mentre il *gap* tributario e contributivo complessivo era stimato al 17% nel 2022 (MEF, 2025 e OCPI, 2025).

La risposta a tali fenomeni, a livello europeo, richiede -oltre alla regolare misurazione dei divari fiscali- misure coordinate quali un'accelerazione della digitalizzazione delle amministrazioni fiscali (anche per precompilazione e trasmissione telematica delle dichiarazioni), l'impiego dell'Intelligenza Artificiale e il rafforzamento della cooperazione UE nello scambio di dati. Sistemi solidi di riscossione e recupero dei crediti tributari sono parimenti fondamentali per ridurre i *tax gap*, nonché per una migliore individuazione e mitigazione dei rischi di non conformità attraverso quadri di gestione del rischio più efficaci. Lo scambio automatico di informazioni, istituito dalla Direttiva europea sulla cooperazione amministrativa (Dir. 2011/16 e successive modifiche), rappresenta in tal senso uno strumento chiave di cooperazione tra le amministrazioni fiscali dell'UE.

L'Italia, negli anni recenti, ha fatto registrare importanti progressi nel recupero dell'evasione, frutto di misure mirate - permangono però forti criticità, e il sistema fiscale continua a presentare ampie aree di miglioramento. In Italia, negli anni recenti, da un lato il tessuto produttivo si è consolidato, facendo registrare una crescita della dimensione media e il miglioramento delle condizioni economico-finanziarie delle imprese che le ha rese più solide e meno vulnerabili alla contaminazione dell'economia non osservata (Accetturo *et al.*, 2025). Dall'altro, la progressiva digitalizzazione della Pubblica Amministrazione (sostenuta anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR) e i progressi nell'amministrazione finanziaria (vedasi sezione 3.4) hanno contribuito a semplificare e rafforzare il sistema di riscossione, aumentandone la trasparenza e la percezione dei controlli e incentivando l'emersione del sommerso.

Nonostante tali progressi, il valore dell'economia non osservata in Italia resta significativo, e la distribuzione del carico IRPEF appare eccessivamente concentrata sui contribuenti della c.d. classe media (in primis lavoratori dipendenti e pensionati). Ciò conferma la persistenza di sfide sotto il profilo della lotta all'evasione, dell'equità fiscale, della sostenibilità del *welfare*, e in ultima istanza della coesione sociale. In alternativa, anche tenuto conto delle dinamiche italiane non esattamente incoraggianti relative alla produttività ed alla demografia, il raggiungimento della piena solidità macroeconomica potrebbe richiedere, nel lungo periodo, un aumento significativo della tassazione (7,4%) o in alternativa un taglio corposo della spesa pubblica (7,3%) (Dicarlo *et al.*, 2025).

5 Spunti di discussione

Alla luce di quanto esposto nel presente documento, i seguenti punti - tra gli altri - potrebbero offrire spunti per una discussione *policy-oriented* in occasione dell'incontro CNEL - Gruppo dei 20 previsto nel gennaio 2026:

- **Dall'ultima Relazione sull'economia non osservata in Italia emergono luci ed ombre:** il *tax gap* (al netto dell'inflazione) cala leggermente (specie per IVA e IRAP) e il tendenziale di medio periodo appare positivo, ma i contribuenti sono ancora circa la metà dei residenti e alcune grandi sacche di evasione permangono. *Cosa va fatto?*
- **L'IRPEF resta il tasto dolente della lotta all'evasione, peraltro con importanti ricadute distributive:** secondo stime Itinerari Previdenziali, oltre la metà (54%) del gettito totale è pagato da circa un terzo degli italiani, in stragrande maggioranza lavoratori dipendenti e pensionati della c.d. classe media (reddito lordo dichiarato tra i €20k e i €55k) - di rimando, oltre 25 milioni di persone in Italia (su 58 milioni di residenti) nel 2023 non hanno presentato dichiarazione IRPEF, o hanno dichiarato zero. *Cosa resta da fare?*
- **In Italia le politiche pubbliche recenti in materia di *tax gap* appaiono ambivalenti:** da un lato si contrasta l'evasione (fatturazione elettronica, *voluntary compliance*, digitalizzazione PA), dall'altro forse la si incentiva (aumento del tetto al contante, rottamazione cartelle esattoriali etc.), mentre permane la complessità delle innumerevoli agevolazioni (bonus, detrazioni, deduzioni etc.). *In che direzione andiamo?*

Bibliografia

Accetturo et al. (2025). “*Le recenti dinamiche della produttività e le trasformazioni del sistema produttivo*”, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, 953, luglio 2025, Roma: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2025-0953/index.html>.

Accetturo A., Olivieri E. e Renzi F. (2024), “*Incentives for dwelling renovations: Evidence from a large fiscal programme*”, Questioni di Economia e Finanza n. 860, giugno 2024, Banca d'Italia, Roma: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2024-0860/QEF_860_24.pdf.

Agenzia delle Entrate (2025). “*Gli indici sintetici di affidabilità fiscale*”, Agenzia delle Entrate, Roma: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/gli-indici-sintetici-di-affidabilita-fiscale>.

Amin M. and Okou C. (2020), “*Casting a shadow: Productivity of formal firms and informality*”, Review of Development Economics, 24, 4, pp. 1610-1630.

Banca d'Italia (2025), “*Costruire la legalità economica: istituzioni, riforme, tecnologia*”, Intervento di Fabio Panetta, 17 novembre 2025, Roma: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2025/20251117-panetta/index.html>.

Besley T. and Persson T, (2009), “*The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics*”, American Economic Review 99 (4): 1218–44. DOI: 10.1257/aer.99.4.1218.

Commissione Europea (2025a), “*Mind the gap - Challenges and opportunities for tax compliance and tax expenditures in the EU*”, Bruxelles: <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=a5ad1660-d768-11f0-8da2-01aa75ed71a1&format=PDF&language=en&productionSystem=cellar>.

Commissione Europea (2025b), “*VAT gap in Europe - Report 2025*”, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b5c7403b-d67f-11f0-8da2-01aa75ed71a1/language-en>.

Commissione Europea (2025c), “*Implementation of business to Government eInvoicing obligation*”, Commissione Europea, Bruxelles: <https://ec.europa.eu/digital-building->

blocks/sites/spaces/DIGITAL/pages/880312369/eInvoicing+Monitoring+Dashboard?ref=implementation.

Dicarlo E., Kotlikoff L.J., Marè M., and Olivari M. (2025), “*Measuring what matters: Why Italy may be in better fiscal shape than the US*”, NBER Working Paper 34340 (2025): <https://doi.org/10.3386/w34340>.

Di Marzio I., Mocetti S., and Rubolino E. (2025), “*Market externalities of tax evasion*”, CESifo Working Paper, 11896.

Goel R.K., Mazhar U., and Ram R. (2022), “*Informal competition and firm performance: Impacts on input- versus output performance*”, Managerial and Decision Economics, 43, 2, 2022, pp. 418-430.

Istat (2025), “*L’economia non osservata nei conti nazionali - Anni 2020-2023*”, Statistiche Report, 17 ottobre 2025, Roma: <https://www.istat.it/comunicato-stampa/economia-non-osservata-nei-conti-nazionali-anni-2020-2023/>.

Itinerari Previdenziali (2025), “*Le Dichiarazioni dei redditi 2023: l’analisi IRPEF e delle altre imposte dirette e indirette per importi, tipologia dei contribuenti e territori negli ultimi 16 anni*”, Osservatorio sulla Spesa Pubblica e sulle Entrate 2025, Itinerari Previdenziali, settembre 2025: <https://www.itinerariprevidenziali.it/ricerca/osservatorio-2023-redditi-irpef/>.

Itinerari Previdenziali (2025b). “*Un’Italia oppressa dalle tasse? Chi (e quanto) paga l’IRPEF*”, settembre 2025: <https://www.itinerariprevidenziali.it/il-punto/italia-oppressa-tasse-irpef/#:~:text=Nel%20dettaglio%2C%20da%200%20a,a%20carico%20dell'intera%20collattivit%C3%A0>.

Kaplow L. (1990), “*Optimal taxation with costly enforcement and evasion*”, Journal of Public Economics - Volume 43, Issue 2, November 1990, pp. 221-236. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(90\)90031-C](https://doi.org/10.1016/0047-2727(90)90031-C).

Kleven H.J., Knudsen M.B., Kreiner C., Pedersen S., and Saez E. (2011), “*Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark*”, Econometrica 79(3), 2011, pp. 651-692.

MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze (2025), “*Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva - Anno 2025*”, ottobre 2025, Roma:

https://www.mef.gov.it/export/sites/MEF/documenti-pubblicazioni/rapporti-relazioni/documenti/Relazione-evasione-fiscale-e-contributiva-2025_2310_ore1230.pdf.

MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze (2024), “*Sintesi dei dati - Analisi statistiche sulle dichiarazioni fiscali 2024: IRPEF titolari di partita IVA e per reddito prevalente e indici sintetici di affidabilità fiscale*”, Roma:

https://www1.finanze.gov.it/finanze/analisi_stat/public/v_4_0_0/contenuti/sintesi_analisi_dati_2023_irpef_isa.pdf.

OCPI - Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (2025), “*Evasione fiscale in calo: le stime aggiornate della Relazione 2025*”, 21 novembre 2025, Milano: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-evasione-fiscale-in-calo-le-stime-aggiornate-della-relazione-2025>.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024), “*Testo Unico della Giustizia Tributaria*”, Governo Italiano, Roma:

<https://www.programmagoverno.gov.it/it/approfondimenti/riforme-di-rilievo-del-governo/riforme-di-rilievo-del-governo/riforma-fiscale/testo-unico-della-giustizia-tributaria/>.

Polinsky A.M. and Shavell S. (1982), “*Pigouvian taxation with administrative costs*”, Journal of Public Economics, Elsevier, Vol. 19(3), pp. 385-394, December. <https://ideas.repec.org/a/eee/pubeco/v19y1982i3p385-394.html>.

Puglisi R., Rossi N. e Tria G. (2025), “*Evasione: che cosa ci dice davvero la Relazione 2025*”, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 21 novembre 2025, Milano: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-evasione-che-cosa-ci-dice-davvero-la-relazione-2025>.

Schneider F. e Asllani A. (2022), “*Taxation of the informal economy in the EU*”, Publication for the Economic and Monetary Affairs Subcommittee on tax matters (FISC), Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734007/IPOL_STU\(2022\)734007_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734007/IPOL_STU(2022)734007_EN.pdf).

Ulyssea G. (2018), “*Firms, informality, and development: theory and evidence from Brazil*”, American Economic Review, 108, 8, 2018, pp. 2015-2047.

UPB - Ufficio Parlamentare di Bilancio (2025), *“Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale da parte dell’ente della riscossione e nell’ambito dell’esame del DDL n. 1375 (Disposizioni concernenti la rateizzazione di carichi fiscali)”*, Intervento del Consigliere Valeria De Bonis, 26 marzo 2025, Roma:

https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2025/03/UPB_Audizione-gestione-magazzino-fiscale.pdf.