

LE BASI TEORICHE DELLE POLITICHE DI CONTRASTO AL LAVORO IRREGOLARE NEL PENSIERO ECONOMICO ITALIANO (1960-2000)

Abstract. *The Theoretical Bases of Economic Policies Contrasting Shadow Economy in the Italian Economic Thought (1960-2000).* The aim of this paper is to examine the historical genesis of the economic analysis of the underground economy in Italy. It will be shown that Italian economists have approached this issue in very different ways, and that the different approaches basically reflect both the periods when they were proposed and the cultural background. In particular, emphasis will be placed on the ‘paradigm shift’ in the analyses made during the periods 1960-1970 and 1980-2000, with labour market deregulation being conceived – in the latter period – as the main device to incentivate firms to “regularize”.

Keywords: shadow economy; italian economic thought

JEL: B2, J01, J08

1. INTRODUZIONE

La consapevolezza dei costi economici e sociali legati all’economia sommersa, da parte degli economisti e dei *policymakers*, è maturata, in Italia, in tempi relativamente recenti. D’altra parte, al momento, la definizione stessa del fenomeno non è unanimemente accettata, potendolo concepire come l’insieme delle attività economiche non registrate, in nero o ‘in grigio, irregolari, informali, ‘parallele’. In quanto segue, e unicamente per ragioni di semplicità espositiva, si farà riferimento a economia sommersa o economia irregolare come sinonimi, e si prescinderà da considerazioni relative ad aspetti definitivi, sebbene debba essere riconosciuto che la definizione di sommerso, in larga misura, non è neutra rispetto alla sua interpretazione. In estrema sintesi, si può considerare l’economia sommersa sotto un duplice punto di vista: il sommerso d’impresa, che attiene essenzialmente all’evasione fiscale, e il sommerso di lavoro, che attiene all’utilizzo di forza lavoro non dichiarata e/o di ore lavoro non dichiarate, al mancato rispetto della normativa in materia di sicurezza sul lavoro, al mancato versamento dei contributi pensionistici. Per quanto attiene al dibattito qui considerato, si farà prevalente riferimento alla seconda tipologia di irregolarità, potendosi considerare l’evasione fiscale un problema almeno parzialmente diverso.

Occorre preliminarmente osservare che l’economia sommersa si presenta come problema economico di dimensioni significative in Italia soltanto a partire dal decennio 1960-1970, dal momento che, come osserva Roma (2001, p. 22), negli anni cinquanta “il lavoro nelle cantine è quasi clandestino più che sommerso”¹.

¹ Appare del tutto evidente che perché si affermi, su scala significativa, un settore irregolare bisogna

L'obiettivo di questo saggio è fornire una ricostruzione critica dell'evoluzione del pensiero economico italiano in materia di individuazione delle cause e dei costi economici e sociali dell'esistenza di un insieme di attività irregolari, e delle relative prescrizioni di *policy*. Per quanto possibile, si cercherà di concentrare l'attenzione esclusivamente su questo aspetto, differenziandolo dal più ampio dibattito sulle politiche per il Mezzogiorno con il quale, in larga misura, è tuttavia strettamente connesso, e si farà riferimento alle sole posizioni che si ritengono maggiormente rappresentative nell'ambito di questo dibattito. L'esposizione è organizzata come segue. Nel paragrafo 2 si dà conto delle prime riflessioni, in ambito economico e sociologico, sul problema dell'economia sommersa, fino agli anni settanta. Nel paragrafo 3 si delineano i principali orientamenti emersi a partire dagli anni ottanta e il paragrafo 4 propone alcune considerazioni conclusive.

2. L'ANALISI ECONOMICA DEL SOMMERSO DAGLI ANNI SESSANTA AGLI ANNI SETTANTA

Come è noto, l'economia italiana dell'inizio degli anni sessanta è caratterizzata da una flessione del tasso di crescita, rispetto al decennio precedente, dovuta a una riduzione degli investimenti che – stando all'interpretazione del Governatore Carli (1975) – era da imputare essenzialmente all'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto risultante dal rinnovo dei contratti di lavoro nel settore metalmeccanico. La Banca d'Italia, già alla fine del 1963 e in coerenza con questa diagnosi, pose in atto una manovra monetaria restrittiva finalizzata a ridurre gli effetti inflazionistici derivanti dell'aumento dei salari monetari². Il costo di questa operazione fu un notevole incremento del tasso di disoccupazione, soprattutto nel biennio 1965-1966. Contestualmente, si inaugurava una nuova politica per il Mezzogiorno, che avrebbe prodotto un decennio di intenso sviluppo industriale (1965-1975) e, sul piano del dibattito teorico, si intensificava il confronto sulla programmazione economica, fra i sostenitori della programmazione 'indicativa' e i sostenitori della programmazione 'normativa'; confronto che già si era acceso negli anni cinquanta (cfr. Barucci, 1978)³.

Agli inizi degli anni settanta, soprattutto grazie al Censis e a Giuseppe De Rita si dà una prima definizione di economia sommersa, evidenziando “piuttosto che il carattere di precarietà e irregolarità, il mancato riconoscimento di uno sviluppo imprenditoriale *dal basso*, allora allo stato nascente, da parte delle istituzioni e dell'establishment scientifico e culturale (Roma, 2001, p.24). Contestualmente, si comincia a verificare

attendere quel processo di regolamentazione in materia fiscale e di tutela del lavoro che soltanto negli anni settanta e ottanta avrà luogo in Italia. In altri termini, e tautologicamente, non può esistere un'economia irregolare in un'economia senza regole.

² Non è questa la sede per dar conto dell'ampio dibattito che seguì alla Relazione di Carli. Si rinvia alla lucida ricostruzione di D'Antonio (1997, pp.170 ss.), più di recente, agli interventi di Michele Salvati, Siro Lombardini e Paolo Sylos Labini nel fascicolo 4 della “Rivista italiana degli economisti”.

³ Una recente e lucida ricostruzione del dibattito di politica economica degli anni cinquanta-sessanta si deve a Bini (2005).

che l'economia sommersa degli anni settanta assume connotati profondamente diversi dall'economia 'clandestina' dei decenni precedenti, sia in relazione alla collocazione geografica, sia in relazione alle modalità organizzative d'impresa. Per quanto attiene al primo aspetto, come rilevato da Roma (2001, p.22), "fra il '58 e il '63 inizia a costituirsi un vero e proprio apparato produttivo fatto di unità minime, che dopo un periodo di incubazione dispiegherà negli anni '70 un'enorme forza di espansione e consolidamento"; il che accade in parallelo all'avvio di una produzione normativa che comincia a porre le basi per una più incisiva tutela del lavoro. In altri termini, è a partire da questa fase che l'economia sommersa si struttura, per così dire, come un *sistema* di imprese fra loro connesse e dotate di modalità organizzative 'moderne', non più un fenomeno marginale relegato nella clandestinità dei piccoli opifici, una volta superate "le condizioni avventurose dell'avvio"⁴. In quegli anni, i ricercatori del Censis fanno rilevare che l'economia sommersa va analizzata a partire dalla constatazione della perdita di significato "sia [della] nozione di unitarietà del mercato del lavoro sia [delle] rigide ripartizioni individuate al suo interno da più recenti approcci culturali" (Censis, 1976), e che la crescita dell'occupazione non regolare (li definita in termini di "posizioni lavorative non istituzionali") è anche il "sottoprodotto delle rigidità del mercato del lavoro" (Censis, 1977, p.29)⁵. Per quanto attiene al secondo aspetto, mentre il sommerso degli anni cinquanta e sessanta è prevalentemente localizzato nel Centro e nel Nord Italia e tende poi a espandersi nel Nord-Est e lungo la direttrice adriatica, a partire dal decennio successivo la sua localizzazione è prevalentemente meridionale (cfr. Roma, 2001, p.24)⁶. Ed è a partire da questa fase che il dibattito sulle cause e gli effetti dell'esistenza dell'economia irregolare si intensifica, seguendo gli orientamenti qui di seguito descritti.

Sviluppo capitalistico ed economia sommersa

Gli autori che si riconoscono in questo orientamento, nella fase storica qui analizzata, concordano – seppure con le varianti indicate a seguire – nel ritenere che il sommerso sia, in ultima analisi, un prodotto essenziale e non incidentale dello sviluppo capitalisti-

⁴ Lo stesso Roma (2001, pp.26-27) rileva che "gran parte del boom edilizio viene realizzato con manodopera non in regola, con cottimisti e subappaltatori, mentre commercio e turismo si sviluppano con stagionali e precari."

⁵ In più, i ricercatori del Censis rilevano, in quegli anni (soprattutto nei rapporti del 1977 e del 1978), che l'"area di lavoro non dichiarato [è] concentrato prevalentemente ai più bassi livelli di scolarità" (Censis, 1978, p.222) e che – per contro – ad alti livelli di scolarizzazione si associa spesso "disoccupazione intellettuale" o sottoccupazione, nella forma di scarsa rispondenza del titolo di studio acquisito e mansioni svolte.

⁶ Merita di essere osservato che, a fronte delle prime rilevazioni Censis sul sommerso, non vi era, in quegli anni, un diffuso consenso sulla possibilità stessa di misurare il fenomeno. E' significativo, in tal senso, che nel rapporto SVIMEZ del 1985 si legge: "Nel presente Rapporto non è stato possibile fornire indicazioni sul cosiddetto lavoro non istituzionale, intendendo con tale espressione sia il lavoro principale, o unico, svolto in condizioni precarie, ed eventualmente senza garanzie, sia il secondo lavoro (di norma anch'esso precario) di chi ha un'occupazione principale. Per ragioni di natura tecnica, infatti, la documentazione statistica attualmente disponibile al riguardo non consente significativi raffronti col passato" (Svimez, 1985, p.28, n.1).

co. In tal senso, la loro lettura del fenomeno è strettamente connessa a una più ampia analisi delle dinamiche capitalistiche, rispetto alle quali essi assumono un atteggiamento di critica radicale.

a) *L'interpretazione 'funzionalista'*. Nell'ambito di questo orientamento teorico, è possibile individuare due linee di analisi: la prima, che riconduce il sommerso a cause che attengono alla struttura tecnica e organizzativa delle imprese italiane; la seconda, che mette in evidenza la funzionalità del sommerso rispetto ai modelli di consumo necessari alla riproduzione capitalistica.

L'interpretazione di Augusto Graziani fu largamente rappresentativa del primo indirizzo. Partendo dalla constatazione che l'aumento della conflittualità operaia a partire dal 1969 segna un momento di svolta rilevante per l'economia italiana, con riflessi significativi sulle dimensioni del settore irregolare⁷, nel 1975, l'autore offre una originale chiave di lettura dei processi di ampliamento dell'economia sommersa, legandoli alla reazione del mondo imprenditoriale all'"autunno caldo" e alla nuova e più stringente disciplina del rapporto di lavoro. La conflittualità operaia, che rappresenta un problema soprattutto per le imprese con tecnologie *labour-intensive*, induce soprattutto queste ultime ad attuare processi di "ristrutturazione" all'interno e al di fuori della fabbrica. In quest'ultimo caso, avendo come obiettivo l'indebolimento della forza del sindacato, si delocalizzano parti del processo produttivo in unità di piccola dimensioni, determinando "precarietà" ed "espansione del lavoro a domicilio" (Graziani, 1975, pp.43 ss.). Scrive Graziani (1975, pp.43-44):

"Nell'ambito della fabbrica vengono trattenuti i processi fondamentali, quelli che richiedono macchinari particolarmente pesanti e complessi; tutte le fasi intermedie vengono invece trasferite a opifici minori, a piccole imprese padronali, o addirittura affidate a lavoratori a domicilio".

In tal modo, oltre a ridurre la pressione sindacale e a utilizzare in modo più 'flessibile' la manodopera, si ottiene il seguente vantaggio:

"il costo del lavoro viene ridotto. Infatti, nelle imprese minori o nel lavoro

⁷ Nell'ambito della sinistra economica e politica di quegli anni, si cercò di evitare la (scomoda) conclusione secondo la quale la crisi era da imputare all'azione sindacale, e lo si fece rinviano a fattori 'oggettivi' e 'strutturali'. Claudio Napoleoni e Giorgio Rodano misero in rilievo – per contro – il fatto che l'intensificarsi delle lotte sociali era da imputare a fattori soggettivi, alla presa di coscienza da parte della classe operaia delle contraddizioni e dei limiti del capitalismo italiano – fattori non necessariamente riconducibili a dati strettamente economici – e che le crisi dei primi anni sessanta erano da imputare a una bassa crescita della produttività del lavoro (a fronte di un aumento dei salari) a sua volta dovuta dalla carenza di investimenti in innovazioni. V. Napoleoni (1964). Nel pensiero di Napoleoni, a questo problema si andava sommando un problema di massimo rilievo ("il problema principale che la situazione italiana presenta"), ovvero "il problema di aumentare in misura rilevante il rapporto tra la massa del lavoro produttivo e la massa del lavoro improduttivo" (Napoleoni, 1976). Sul dibattito si rinvia a D'Antonio (1975).

domiciliare, non vi sono limiti rigorosi di orario, il pagamento viene effettuato a cottimo [...] e in larga misura è possibile sfuggire all'applicazione delle norme della legislazione sociale”.

L'autore stabilisce, in tal modo, un legame *funzionale* fra economia regolare ed economia irregolare, legame che ne configura un rapporto di complementarità⁸. Sul piano dell'analisi economica, una possibile generalizzazione dello schema di Graziani porta al seguente risultato. Le dimensioni dell'economia sommersa sono tanto maggiori *i*) quanto minore è il saggio medio di profitto; *ii*) quanto maggiore è il tasso di disoccupazione; *iii*) quanto maggiore è il peso dei settori ad alta intensità di lavoro. Il saggio di profitto, a sua volta, è posto in relazione inversa con il saggio di salario nel settore regolare. Da cui: assumendo che A e B siano due imprese, l'una regolare l'altra sommersa, verticalmente integrate, il saggio di profitto congiunto sarà tanto maggiore quanto minore – a parità di salario nel settore regolare – è il salario corrisposto ai lavoratori dell'impresa B. Si può aggiungere che le dimensioni dell'economia sommersa hanno, in questo schema, andamenti ciclici: i tassi di irregolarità sono maggiori nelle fasi recessive (essendo bassi i profitti e alta la disoccupazione) e minori nelle fasi espansive (essendo elevati i profitti e bassa la disoccupazione); il che appare del tutto in linea con i riscontri empirici (v. Lucifora, 2003). E si può inoltre rilevare che la divisione internazionale del lavoro, e dunque la specializzazione produttiva dell'economia italiana (fondata su produzioni con tecnologie *labour-intensive*) non è influente nel determinare l'ampiezza dell'economia irregolare.

L'elaborazione teorica di Claudio Napoleoni – opportunamente estesa – può essere ritenuta la base ultima della tesi secondo la quale il sommerso è funzionale alla trasmissione di modelli di consumo necessari per la riproduzione capitalistica. Come è noto, soprattutto nel corso degli anni sessanta, Napoleoni rileva che la continua crescita dei consumi improduttivi è una condizione necessaria per il continuo aumento della domanda e per la conseguente realizzazione di elevati profitti monetari. Rileva altresì che – per effetto delle rivendicazioni sindacali e della trasmissione di nuovi modelli di consumo dalle classi dominanti alla classe operaia – aumentando i salari, anche i lavoratori acce-

⁸ In aperta contrapposizione con questa interpretazione si pose in quegli anni il Censis. Nel rapporto del 1977 si legge: “il processo definito come <decentramento produttivo> non riguarda in modo esclusivo (e forse neanche in modo prevalente) l'area del lavoro definito <nero>, ma investe invece soprattutto la relazione reciproca fra grande impresa <moderna> e piccola impresa o artigianato; questa non si configura più come <residuo di arretratezza> [ma è] *tendenzialmente più <vitale> del cosiddetto settore <moderno>* (Censis, 1977, p.188, corsivo aggiunto). Ciò a dire che, secondo i ricercatori dell'Istituto romano, le piccole dimensioni aziendali erano semmai da leggersi come fonte di elevato dinamismo ed efficienza, a fronte del riscontro empirico stando al quale è in atto, in quegli anni, “un processo positivo di riqualificazione tecnologica, soprattutto nelle piccole e medie imprese” (Censis, 1977, p.190). La tesi viene ripresa negli anni ottanta, ribadendo che “il protagonismo della piccola impresa di fine anni '70 non si spiega con fenomeni di adattamento e flessibilità legati al mimetismo fiscale, previdenziale e sindacale; è piuttosto il salto di qualità nell'assetto gestionale, organizzativo e tecnologico che ha consentito ai piccoli operatori di elaborare e attuare nuove scelte di strategia” (Censis, 1984, p.8).

dono, o tendono ad accedere, a “consumi opulenti”⁹. Ciò può indurre parte della classe operaia a offrirsi in segmenti di mercato irregolari, per ottenere redditi aggiuntivi (sotto forma del doppio lavoro) necessari a soddisfare le accresciute esigenze di consumo¹⁰. Si può dire, in tal senso, che il sommerso è funzionale all’economia regolare; non nel senso che esso si rende necessario per ragioni tecniche e organizzative (come nell’interpretazione precedentemente esposta), ma per una causa propriamente *istituzionale*. L’accumulazione capitalistica necessita dell’esistenza di consumi improduttivi, parte dei quali possono essere assicurati dai lavoratori e, laddove il mercato del lavoro regolare non assicura salari elevati, il mercato del lavoro sommerso rende questo possibile. L’implicazione di *policy* che viene derivata fa riferimento alla c.d. riforma del consumo, giacché:

“la rendita è [...] necessaria al funzionamento del capitalismo perché pone in essere quel consumo improduttivo senza il quale il mercato non può garantire la realizzazione del profitto”

e dunque:

“il processo rivoluzionario ha come punto di partenza l’eliminazione della rendita e del consumo improduttivo” (Napoleoni, 1992, p.104)¹¹.

b) *L’interpretazione ‘dualistica’*. In un saggio del 1977, Giorgio Fuà analizza l’economia sommersa in base a una ricostruzione del modello di sviluppo italiano concepito come modello “a sviluppo ritardato”. A suo avviso, lo sviluppo ritardato determina differenziali di produttività rilevanti fra settori produttivi e aree geografiche¹², che, a loro volta, si trasmettono in differenziali retributivi e, nei casi estremi, nel mancato rispetto della normativa vigente in materia di contratti di lavoro:

“In una economia come la nostra, la rapida sostituzione di imprese moderne ad

⁹ Per una ricostruzione pressoché completa del pensiero di Napoleoni, si rinvia al fascicolo monografico del “Pensiero economico italiano”, I, n.2, 1993 (sezione: “L’eredità di Claudio Napoleoni”).

¹⁰ Questa analisi è ripresa da parte della letteratura contemporanea. Per una ricostruzione di questo dibattito si rinvia a Lucifora (2003). Si può anche individuare una stretta analogia fra l’analisi di Napoleoni e quella recentemente proposta in ambito istituzionalista da Bowles and Park (2002), in base alla quale l’aumento dei consumi ostentativi da parte della classe agiata, per effetti di emulazione, genera un incremento delle ore lavorate.

¹¹ Più in generale, l’autore ritiene che il “consumo superfluo” tende a generare la “divaricazione fra la fissità dei bisogni e l’allargamento materiale della produzione”, non eliminando le “caratteristiche disumanizzanti” del capitalismo, dal momento che “all’alienazione connessa alla sussunzione del lavoro al capitale si aggiunge l’alienazione connessa a un modo di consumo che si allontana sempre più da ogni base naturale”, anche per effetto dell’“aumento dei salari al di sopra del livello di stretta sussistenza” (Napoleoni, 1970, pp.LXVIII-LXIX)

¹² La tesi dei differenziali di produttività fra regioni rientrava nell’ambito di una più ampia analisi del “dualismo” dell’economia italiana. Per una ricostruzione di quel dibattito, si rinvia, fra gli altri, a Fusco (1992).

imprese premoderne è ostacolata dalla ‘inelasticità di offerta del fattore imprenditoriale’

così che, sul piano della politica economica, occorre orientare gli interventi nella direzione del “superamento del dualismo delle produttività” (Fuà, 1977, p.364). La visione dell’economia italiana come “economia a sviluppo ritardato” è fatta propria dal c.d gruppo di Ancona – coordinato dallo stesso Fuà – e riflessa soprattutto nel volume *Lavoro regolare e lavoro nero* del 1978, nel quale si propone un’analisi del dualismo dell’economia italiana e, soprattutto, dell’esistenza di settori irregolari imputabile principalmente alla “inadeguata offerta di capacità imprenditiva ed organizzativa e nella sua inelasticità nel breve-medio periodo” (Alessandrini, in AA.VV. 1978, p.15)¹³.

Spesa pubblica e sommerso: il punto di vista liberista

A differenza dell’approccio fin qui descritto, gli economisti liberisti di quegli anni – così come accadrà successivamente – ritengono che il sommerso dipenda, in ultima analisi, da una cattiva gestione della politica economica, con particolare riguardo alla politica fiscale.

In questo contesto interpretativo, viene fatto rilevare che la scarsa attenzione – da parte dei *policymakers* – nei riguardi dell’economia sommersa, fino agli anni sessanta, è imputabile prevalentemente alla ordinata gestione dei conti pubblici in quella fase. Il basso livello di indebitamento pubblico, infatti, non rende strettamente necessario far ricorso a politiche incisive di contrasto alle attività irregolari, proprio in quanto non vi è stringente necessità di recuperare gettito: così che l’analisi del sommerso viene al più pensata con “finalità puramente conoscitive” (Cipolletta, 2003, p.80). L’autunno caldo e la successiva costruzione di un sistema di *welfare*, determinando un significativo aumento della spesa pubblica e dell’indebitamento pubblico, posero le condizioni perché l’economia sommersa fosse considerata un potenziale bacino dal quale attingere risorse tramite tassazione per far fronte agli obiettivi di riequilibrio del bilancio pubblico. Da qui “il sommerso divenne terreno di disputa politica”, secondo due posizioni antitetiche. Da un lato, per la sinistra politica, la lotta al sommerso costituiva uno strumento imprescindibile per recuperare gettito a fronte della rinuncia a tagli della spesa pubblica e a riduzioni delle imposte. Dall’altro, in ambito liberista, si sostenne che “il debito pubblico italiano derivava da un eccesso di regolamentazioni e di spesa pubblica che implicava un rallentamento dell’economia e un crescente prelievo pubblico; quest’ultimo, a sua volta, scoraggiava l’attività economica e favoriva il sommerso indotto dalla ‘necessità’ di difendersi da un eccesso di regole e di tasse” (Cipolletta, 2003, p.80).

¹³ Fin dalla prima metà degli anni settanta, Pasquale Saraceno e la SVIMEZ insistono sul fatto che la “sottoccupazione” (termine usato, in quel contesto, anche per denotare il lavoro irregolare) nel Mezzogiorno dipende essenzialmente da una non “equilibrata distribuzione territoriale della domanda di lavoro industriale”, che dà luogo a sistematici eccessi di offerta di lavoro – anche accentuati dalla dinamica demografica – solo in parte, e comunque in modo non ottimale, assorbiti in agricoltura (Svimez, 1975, pp.22-23).

In sostanza, per gli economisti di orientamento liberista così come per le associazioni datoriali, il sommerso derivava (e deriva) da un eccesso di regolamentazione pubblica e l'invocazione a porre in essere misure di contrasto al sommerso era (ed) è da considerarsi come strumentale all'attuazione di politiche fiscali espansive, le quali – in questo contesto teorico – si risolvono in crescente indebitamento pubblico, riduzione degli investimenti privati e del tasso di crescita. D'altra parte, viene sostenuto che il gettito recuperabile mediante l'emersione è di entità trascurabile (o sovrastimato), e comunque non di proporzioni tali da garantire la sostenibilità finanziaria del sistema di *welfare*. Per quanto attiene agli orientamenti di *policy*, si suggeriscono due ordini di intervento: a) ridurre la presenza dell'operatore pubblico nell'economia, giacché è precisamente questa che rende conveniente o necessario a molte imprese collocarsi in segmenti di mercato irregolari; b) rendere più concorrenziale il mercato regolare, dal momento che a un maggiore intensità competitiva corrisponde un più basso livello dei prezzi e ciò dovrebbe rendere meno difficoltosa la scelta di emersione (cfr. Rey, 2003)¹⁴.

Merita di essere osservato che, a differenza dell'interpretazione funzionalistica, il sommerso viene qui interpretato come un fenomeno che attiene alla difficoltà che le imprese meno efficienti incontrano nel far fronte alla concorrenza con le imprese regolari, ed è dunque essenzialmente “sommerso per necessità”. In tal senso, il sommerso non è funzionale all'accrescimento dei profitti nel settore regolare, ma è un prodotto dell'intervento pubblico e della bassa concorrenzialità dei mercati regolari. Le imprese irregolari sono le imprese meno efficienti, e sono tanto meno efficienti – e dunque tanto più ‘sommarse’ – quanto maggiore è la regolamentazione pubblica e quanto minore è il grado di concorrenzialità dei mercati irregolari.

Un punto che, a nostro avviso, appare problematico nell'impianto logico di questa tesi attiene all'identificazione sostanziale fra irregolarità e inefficienza, per due ordini di ragioni. In primo luogo, è molto discutibile – *in primis* sul piano empirico – l'idea che l'economia sommersa sia formata da imprese che, dati gli elevati costi di produzione, non potrebbero ottenere profitti in condizioni di regolarità. L'universo dell'economia sommersa comprende anche non poche attività produttive che – oltre a essere irregolari – sono contigue all'attività criminale. Sebbene sia difficile quantificare il fenomeno, appare ragionevole ritenere che, in quei segmenti di mercato, dove i profitti sono spesso significativamente elevati, il sommerso non ha la natura della “necessità”, essendo – per contro – generato dall'esistenza di norme sociali e morali ‘regressive’ e/o dalla bassa probabilità di sanzionamento. Appare d'altra parte riduttivo considerare il sommerso

¹⁴ La *ratio* di questo suggerimento è la seguente. Mercati regolari concorrenziali sono mercati nei quali vi è sostanziale libertà di ingresso e assenza, per definizione, di posizioni monopolistiche. Le imprese irregolari possono più facilmente operare nella legalità, dal momento che non incontrano barriere all'entrata. Si può tuttavia rilevare che nei mercati concorrenziali i prezzi sono bassi, e sono tanto più bassi quanto maggiore è il loro grado concorrenzialità. Le imprese collocate nell'economia sommersa, a fronte della riduzione dei prezzi nell'economia regolare, potrebbero essere indotte a ulteriori compressioni dei costi (in modo irregolare, p.e. riducendo ulteriormente i salari al di sotto dei minimi di legge e/o aumentando le ore lavorate) per competere sui prezzi con le imprese regolari del medesimo settore produttivo.

come problema esclusivamente ‘contabile’, il cui unico costo è costituito dal mancato gettito fiscale, mentre si può ritenere che il ‘costo’ principale – di natura non strettamente economica – sia dato dall’esclusione sociale e dall’assenza di tutele del lavoro. In secondo luogo, la visione del “sommerso per necessità”, fatta propria in ambito liberista, sembra difficilmente conciliabile con la più generale visione del processo concorrenziale propria appunto del pensiero liberista, dal momento che – a rigore – le sole cause di inefficienza d’impresa (e, dunque, di bassi profitti) ammesse in quel contesto attengono a una insufficiente abilità manageriale e/o a una bassa propensione al rischio (cfr. Graziani, 1993a, pp.490-492). In tal senso, non vi dovrebbe essere ragione, in ottica liberista, per ‘giustificare’ il sommerso “per necessità” proprio a ragione del fatto che si tratta semmai di sommerso “per inefficienza” e, come tale, causa di ‘distorsione’ del meccanismo concorrenziale e, dunque, fonte di ‘concorrenza sleale’.

Una posizione teorica – già rilevabile in quegli anni, e riconducibile alle prime indagini del Censis – che può essere collocata nell’ambito del pensiero liberista fa riferimento all’idea che *il sommerso è (anche) segnale di vivacità imprenditoriale*. Occorre preliminarmente sottolineare che la rilevazione quantitativa del fenomeno, fin dalla seconda metà degli anni sessanta, è in larga misura dovuta all’attività del Censis, a partire dal rapporto del 1971, che conteneva la prima stima del lavoro sommerso in Italia. Si stimava, in quella sede, una dimensione del fenomeno pari a 4,5 milioni di lavoratori, diviso tra *part-time*, stagionali e secondi lavori, corrispondente al 25-30 per cento circa del PIL¹⁵. Nella ricostruzione recentemente proposta da De Rita e Camusi (2003, pp.54-55), viene fatto rilevare che “nella cultura del Censis il termine sommerso all’inizio ha voluto segnalare un modello di ingresso nel sistema economico niente affatto considerato nelle sedi ufficiali dei processi decisionali e politici e nella contabilità nazionale, piuttosto che un elemento distorsivo della crescita e dello sviluppo”. In altri termini, senza considerare *in toto* l’economia sommersa come un fenomeno censurabile sul piano etico e fonte di inefficienza sul piano macroeconomico, i ricercatori del Censis ritengono che esso preservi potenzialità di sviluppo e ‘vivacità’ imprenditoriale: “il sommerso era [...] letto come un modo per fronteggiare positivamente e attivamente periodi di ciclo basso, in attesa della ripresa, ed è stato collegato a capacità comunque evidenti di sviluppo dei suoi protagonisti” (De Rita e Camusi, 2003, p.70). Si sottolinea anche che all’interno dell’economia sommersa “si possano ritrovare i germi di una nuova stagione di sviluppo imprenditoriale” (De Rita e Camusi, 2003, p.64).

¹⁵ Può essere interessante ricordare che, a fronte di quella pubblicazione, le reazioni furono durissime. L’Istat, allora presieduto dal professor De Meo, comunicò che i dati non erano veritieri e alcuni importanti uomini politici negarono l’esistenza stessa del fenomeno. Ciò sta a indicare soprattutto che *i)* sul piano politico, la piena consapevolezza dell’esistenza di attività irregolari emerge solo nella fase successiva e *ii)* sul piano metodologico, mentre l’Istat ha sempre privilegiato l’uso di criteri quantitativi e statistici di misurazione, il Censis si è mosso – fin dall’inizio – con un approccio più qualitativo e tendenzialmente basato sull’osservazione diretta (ciò che De Rita definirà “il rapporto diretto con il territorio e con le realtà locali”).

Questa tesi, che verrà diffusamente ripresa nei decenni successivi, pone un duplice problema:

- a) un primo problema, teorico e politico, che qui definiamo il problema del *take-off* si riassume in questi interrogativi: esistono meccanismi endogeni tali da consentire/determinare una emersione spontanea? *Cosa* rende conveniente, *e quando*, passare dall'irregolarità alla regolarità?
- b) Un secondo problema – di natura etico-politica – attiene alla proposizione implicita in questa sede e per nulla neutrale rispetto a giudizi di valore secondo la quale – fermo restando il problema del *take-off* – è preferibile tollerare l'ingiustizia *oggi* per avere maggiore crescita economica *domani*, piuttosto che sanzionare ciò che oggi è illecito.

Il passaggio dalla irregolarità alla regolarità viene in larga misura ricondotto a processi di crescita dimensionale delle imprese, che sono resi possibili proprio dal fatto che – almeno inizialmente – l'irregolarità non viene sanzionata. Se, cioè, è evidente, sul piano empirico, che il lavoro irregolare tende a concentrarsi soprattutto nelle imprese di piccole dimensioni, si può stabilire che la successiva crescita dimensionale – almeno se associata a maggiore 'visibilità' dell'impresa e, dunque, a maggiore probabilità di sanzionamento – renda conveniente un progressivo processo di regolarizzazione. Va altresì rilevato che la posizione del Censis assume una configurazione più articolata e problematica a seguito della crisi dei primi anni settanta. Il rapporto del 1976, estremamente significativo in questa prospettiva, fa propria la tesi secondo la quale il lavoro irregolare (definito *lato sensu* "lavoro non istituzionale"), che nelle aree 'forti' del Paese si presenta soprattutto nella forma del doppio lavoro¹⁶, ha la sua causa ultima in un processo di sviluppo distorto del Mezzogiorno, ovvero nel fatto che nell'economia meridionale si sarebbero avviati rapidi processi di terziarizzazione, a fronte della sua "vocazione agricola", e "saltando la fase dell'espansione industriale" (Censis, 1976, p.85). In ogni caso, anche nel rapporto del 1976, le principali prescrizioni di *policy* rinviano a un'opzione liberista, almeno nel senso che il sommerso viene letto come fenomeno essenzialmente imputabile a comportamenti 'distorti' dal lato dell'offerta di lavoro (o comunque di 'distorsioni' nel *mismatch* fra domanda e offerta di lavoro), e si suggerisce di intervenire mediante "il miglioramento degli strumenti d'informazione, collocamento e formazione professionale o l'incentivazione di condizioni favorevoli all'ingresso sul mercato del lavoro secondo meccanismi fluidi e spontanei" (Censis, 1976, p.86). Nell'indagine del 1977 il Censis fa propria una posizione che avrà una larga eco sul piano culturale e politico a partire dal decennio successivo, suggerendo che il sommerso – e più in generale i fenomeni di allocazione inefficiente della forza lavoro – dipendono da situazioni di "rigidità" del mercato del lavoro, giudicate a lungo andare "insostenibili", a loro volta imputabili all'eccessiva protezione normativa dei lavoratori occupati a danno degli inoccupati e disoccupati, a un "uso indiscriminato" della spesa pubblica e all'eccessivo

¹⁶ Il doppio lavoro concorrerebbe poi a originare un fenomeno apparentemente paradossale, stando al quale "a un (relativamente) elevato tasso di occupazione ufficiale corrisponde anche un elevato tasso di occupazione occulta" (Censis, 1976, p.181).

peso della burocrazia (Censis, 1977, p.7). In quella stessa fase, peraltro, i ricercatori del Censis sono anche impegnati a produrre le prime riflessioni sistematiche su quelli che verranno definiti i “distretti industriali” e, anche su questi temi, le loro rilevazioni sono da considerarsi assolutamente ‘pionieristiche’¹⁷. In particolare, appare di estremo interesse l’idea che la transizione dall’irregolarità alla regolarità possa essere anche favorita dalla collocazione dell’impresa all’interno di “gruppi distrettuali”; un tema – quest’ultimo – sul quale saranno impegnati gli economisti e i *policymaker* dei decenni successivi (cfr., fra gli altri, Becattini, 1979).

3. DEREGULATION ED EMERSIONE: IL VENTENNIO 1980-2000

L’orientamento generale di politica del lavoro dominante nel ventennio qui preso in esame – con la massima semplificazione – fa riferimento al c.d. Libro bianco di Delors (1993), nel quale si stabilisce che incrementi significativi e duraturi dell’occupazione sono possibili a condizione di incidere dal lato dell’offerta promuovendo maggiore crescita economica, e più specificamente, mediante azioni finalizzate a favorire le innovazioni, a ridurre il *mismatch* fra domanda e offerta di lavoro e ad accrescere lo stock di capitale umano (cfr. Antonelli e Nosvelli, 2005).

Per quanto più specificamente attiene all’analisi del sommerso, si registrano due ‘svolte’. Per quanto attiene all’attenzione politica al fenomeno, va segnalata la revisione dei conti nazionali italiani operata dall’Istat già nella prima metà degli anni ottanta, con inclusione delle attività irregolari nel calcolo del PIL. Sul piano teorico, si consolida l’idea che esso dipenda essenzialmente da un’eccessiva presenza dello Stato, sia nella forma della regolamentazione dei mercati (del mercato del lavoro *in primis*), sia nella forma dell’intervento mediante spesa pubblica.

Per quanto attiene al primo aspetto, gli anni ottanta e novanta sono caratterizzati da un intenso dibattito sui metodi di *misurazione* del fenomeno. Si fa strada l’idea – promossa e sperimentata *in primis* da Luca Meldolesi – che l’indagine quantitativa non riesca a dar conto pienamente dell’ampiezza del fenomeno, e che si renda necessario individuare metodologie alternative di natura qualitativa. Il metodo delle “persone informate” (o dei testimoni privilegiati) viene ritenuto molto efficace per analizzare ‘sul campo’ l’economia sommersa, le sue articolazioni, le sue specificità locali e settoriali (cfr. Meldolesi, 2003).

Per quanto attiene alla dimensione propriamente teorica, appare largamente dominante la posizione liberista, stando alla quale – e come si è già visto nel paragrafo precedente – il sommerso dipende dall’eccessiva presenza dell’operatore pubblico, soprattutto nella forma dell’eccessiva regolamentazione del mercato del lavoro, dell’eccessivo cari-

¹⁷ Si veda, in particolare, il rapporto Censis del 1984, nel quale si dà conto delle dinamiche di aggregazione territoriale di imprese di piccole dimensioni intorno a nuclei che cominciano a configurarsi come “distretti industriali” e del fatto che tali dinamiche, in non pochi casi, possono dar luogo a spirali virtuose di crescita economica e riduzione (soprattutto) del sommerso d’impresa.

co fiscale e degli eccessivi costi burocratici. In quanto segue, si procederà ad analizzare singolarmente questi fattori.

a) *Deregolamentazione del mercato del lavoro ed emersione*. Si ritiene che interventi di deregolamentazione del contratto di lavoro siano efficaci per far fronte al problema, sulla base delle seguenti considerazioni:

i) Dal lato della domanda. Si ritiene che l'eccessiva regolamentazione dei contratti di lavoro costituisca la causa principale, se non determinante, del fatto che le imprese trovano conveniente stipulare rapporti di lavoro irregolari. Il corollario di questa tesi è che *la deregolamentazione accresce l'incentivo, per le imprese, all'emersione*, proprio in quanto – una volta collocatesi nel mercato del lavoro regolare – le imprese sanno di fronteggiare vincoli meno stringenti nell'assunzione, nel licenziamento e nelle modalità di trattamento retributivo (v, fra gli altri, Rullani, 1998, pp.90-93)¹⁸.

ii) Dal lato dell'offerta. Si argomenta, a riguardo, che la propensione dei lavoratori a offrirsi in segmenti del mercato del lavoro irregolari sia positivamente correlata al tasso di disoccupazione; ovvero che il lavoro nell'economia sommersa costituisca un'opzione di ultima istanza a fronte della bassa probabilità di trovare un impiego regolare. Il corollario di questa tesi è che – se è plausibile ritenere che la deregolamentazione accresca l'occupazione – *la deregolamentazione riduce l'incentivo (o la necessità), per i lavoratori, ad accettare rapporti di lavoro irregolari* (cfr. Brunetta e Ceci, 1989)..

Appare evidente che questi argomenti sono basati sull'ipotesi stando alla quale gli agenti economici sono individui massimizzanti – secondo il paradigma della *rational choice* – e che lo sono in ogni circostanza di tempo e di luogo. In tal senso, dato il sistema di incentivi/disincentivi che il *singolo* individuo (lavoratore o impresa) fronteggia, può essere razionale collocarsi in segmenti di mercato 'non regolari'.

A questa tesi possono essere rivolte le seguenti obiezioni. La sostanziale differenza fra un mercato del lavoro regolare e un mercato del lavoro sommerso risiede nell'insieme di diritti che – nel primo caso – la legislazione vigente attribuisce ai lavoratori, e che il datore di lavoro è tenuto a rispettare e a far rispettare; insieme di diritti totalmente o in parte non riconosciuti nel secondo caso. La deregolamentazione del mercato del lavoro costituisce, nella sostanza, una sottrazione di diritti ai lavoratori¹⁹. Risulta, allora, chiaro che al crescere del grado di deregolamentazione si riduce il divario fra mercato del lavoro regolare e sommerso; si riduce, cioè, la "differenza" fra l'insieme dei diritti attribuiti al lavoratore nell'economia regolare e quelli, di fatto, riconosciuti ai lavoratori dell'economia sommersa. Pertanto, la proposizione in base alla quale la deregolamentazione (se intesa nella sua forma più estrema) accresce l'incentivo all'emersione – più che una prescrizione di politica economica – sarebbe da considerarsi un truismo: è, cioè, autoevidente che se x , y sono i diritti riconosciuti dai datori di lavoro irregolari e x , y , z

¹⁸ Per una accurata ricostruzione del dibattito si rinvia a Lucifora (2003)

¹⁹ Tale affermazione non volendo implicare alcun giudizio di valore. Un esempio è offerto dall'ammissibilità di contratti privi di copertura previdenziale.

quelli che i datori di lavoro dell'economia regolare sono tenuti a rispettare, l'abolizione del diritto *z* rende *ipso facto* equivalenti i due datori di lavoro^{20, 21}. Su un piano più sostanziale, si può rilevare che affinché le politiche di deregolamentazione del mercato del lavoro possano produrre effetti di emersione deve innanzitutto accadere che la deregolamentazione accresca l'occupazione regolare e, dunque, riduca il tasso di disoccupazione riducendo la platea di lavoratori potenzialmente disposti a offrirsi in segmenti di mercato irregolari. Il nesso teorico ed empirico esistente fra deregolamentazione del mercato del lavoro e occupazione – ampiamente indagato negli ultimi anni – appare, allo stato dei fatti, di segno ambiguo. Per quanto attiene agli aspetti teorici, e per quanto è rilevante in questa sede, si può rilevare che la tesi stando alla quale la deregolamentazione contrattuale, riducendo i costi attuali e attesi del licenziamento, incentiva le assunzioni, si contrappone alla constatazione che, sul piano macroeconomico, la somministrazione di contratti 'flessibili', accrescendo l'incertezza sui redditi futuri, riduce la propensione al consumo dei lavoratori, dunque la domanda aggregata e l'occupazione (v. Forges Davanzati and Realfonzo, 2004), oltre a essere, di norma, associata a minore investimento in ricerca tecnica. Sul piano empirico, e soprattutto negli ultimi anni, viene fatto constatare che al crescere dei livelli di protezione dei lavoratori – misurati dal parametro EPL dell'OCSE (*Employment Protection Legislation*), indice che comprende le tutele contro i licenziamenti ingiustificati e la tipologia e la diffusione dei contratti a termine – aumenta (o almeno non si riduce) il tasso di occupazione in tutti i maggiori Paesi industrializzati, e che, più in generale, nei Paesi nei quali la legislazione sul lavoro è più 'protettiva' si registra spesso un minor tasso di disoccupazione (cfr. Howell, Backer, Glyn and Schmitt, 2007).

- b) *Burocrazia e sommerso*. La complessità della regolamentazione per l'esercizio dell'attività imprenditoriale e la "corruzione ambientale" connessa all'esistenza di un apparato burocratico eccessivamente esteso sono considerate cause rilevanti per rendere conveniente alle imprese operare in regime di irregolarità (cfr. Tanzi, 1988). Su una linea per certi aspetti analoga si muove l'analisi di Trigilia (1994), stando alla quale l'intervento pubblico nel Mezzogiorno – gestito su basi clientelari – ha generato rilevanti effetti distorsivi, accentuando il tasso di corruzione e incentivando le attività irregolari e criminali. Più recentemente Viesti (2003, p.58) ha suggerito l'idea che l'economia sommersa (oltre che l'economia criminale) sia sostanzialmente un prodotto del connubio corrotto fra Stato e imprenditorialità privata meridionale, così che almeno parte del sommerso origina dalla "necessità di arrangiarsi e sopravvivere per quelle non piccole fette di popolazione escluse dagli effetti della redistribuzione clientelare senza accesso a un moderno welfare o ad altre opportunità di impiego".
- c) *Detassazione ed emersione*. L'idea di fondo che ispira questo suggerimento deriva

²⁰ Questo argomento prescinde, naturalmente, dall'evasione fiscale che caratterizza le imprese irregolari, essendo unicamente centrato sul *set* di diritti attribuiti, *de iure* e *de facto*, ai lavoratori.

²¹ Come rileva acutamente Giannola (1998, p.38), "Formalizzare l'economia informale più che a innescare sviluppo risponde soprattutto all'obiettivo politico di definire bianco ciò che fino a ieri non lo era, e questo è un segno di debolezza dell'emerso più che della speranza del nuovo".

dall'impostazione teorica propria della *supply-side economics* e, in particolare, della c.d. curva di Laffer. Si ritiene, cioè, che all'aumentare dell'aliquota di imposta aumenti l'evasione fiscale e contributiva – a ragione della non tollerabilità di aliquote 'eccessivamente' elevate e che, dunque, occorra ridurre la pressione fiscale per ottenere incrementi di gettito²². Si può osservare che l'aliquota 'ottima' – tale cioè da massimizzare il gettito – non può che essere determinata sulla base della *moralità fiscale* dei contribuenti²³, così che tanto minore è la propensione media alla legalità, tanto minore è la pressione fiscale. In tal senso, le politiche di detassazione deresponsabilizzano l'operatore pubblico in ordine alla sua possibilità di incidere sulla moralità fiscale; la quale viene assunta come un parametro esogeno rispetto al quale calibrare le misure di politica fiscale²⁴.

In larga misura, le prescrizioni di *policy* derivanti da queste impostazioni vengono tradotte in legge. Sia qui sufficiente ricordare i seguenti passaggi normativi: la legge n.608 del 1996 introduce i c.d. contratti di riallineamento, rendendo possibile stipulare accordi provinciali per la progressiva regolarizzazione contributiva²⁵; nel 1998 viene costituito il comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, le commissioni regionali e provinciali e i tutori per l'emersione; la legge n.383 del 18 ottobre 2001 – scaduta nel maggio 2003 – propone un'articolazione più ampia di misure di contrasto al sommerso, disciplinando, in particolare, l'attività dei tutori per l'emersione, ai quali spettano compiti di 'accompagnamento' verso la regolarizzazione delle imprese che intendano emergere anche ponendo in essere campagne di sensibilizzazione e informazione, e lasciando alle imprese la possibilità di avvalersi delle "dichiarazioni di emersione"; infine, il decreto legislativo n.276 del 10 settembre 2003 – in attuazione della legge 30 del febbraio 2003 (la c.d. legge Biagi) – inteso a promuovere l'emersione mediante l'adozione di un regime di contrattazione più 'flessibile'. Per quanto riguarda i riscontri empirici, il rapporto Svimez 2007 registra che in Italia le unità di lavoro irregolari sono complessivamente pari al 12,1% (3 milioni di unità), di cui 1.7 milioni localizzate nel Centro-Nord (pari al 9.3% dell'occupazione totale) e le restanti 1.4 milioni circa nel Mezzogiorno, con un tasso di irregolarità più che

²² In Italia, fra i più strenui difensori della validità teorica ed empirica della curva di Laffer va annoverato Antonio Martino. Cfr. Martino (1987).

²³ Ciò che Kolm and Larsen (2003) hanno recentemente definito "preferenza per la legalità", ovvero la maggiore o minore utilità associata a guadagni illeciti rispetto a guadagni leciti del medesimo importo.

²⁴ Parallelamente allo sviluppo di queste tesi, si assiste, negli anni recenti, a una riproposizione dell'idea secondo la quale – essendo il sommerso un problema prevalentemente meridionale – il sommerso avrebbe la sua radice culturale ultima in dati antropologici tipici dei meridionali: scarsa propensione al rischio, scarsa attitudine al lavoro, etc.; dove queste propensioni sarebbero o dati in quanto tali, o il prodotto della Storia del Mezzogiorno d'Italia (cfr. Putnam, 1993). Per una critica incisiva a questa impostazione si rinvia a Costabile and Giannola (1996).

²⁵ I contratti di riallineamento impegnano l'impresa ad aumenti retributivi gradualmente e le organizzazioni sindacali ad accettare deroghe temporanee a norme contenute nei contratti collettivi. Vi è un diffuso consenso sul fatto che questa opzione è sostanzialmente inefficace perché offre esclusivamente incentivi di breve periodo e che le politiche di emersione andrebbero pensate come strategie di lungo termine e attente alle specificità del contesto. Cfr. Lucifora (2003, pp. 131 ss.).

doppio, pari al 20.5%. Si registra, altresì, che dopo una leggera flessione dei primi anni 2000, l'incidenza delle attività irregolari (e soprattutto del c.d. sommerso di lavoro) è tornato a crescere negli ultimi anni soprattutto nel Mezzogiorno.

Anche alla luce di questi riscontri, si può rilevare, in sede conclusiva, che gli orientamenti teorici e di *policy* dominanti a partire dagli anni ottanta, sintetizzabili nella strategia della riduzione dei vincoli e delle imposte, non hanno prodotto risultati apprezzabili nel momento in cui hanno trovato applicazione. Essi configurano ciò che si può definire una *opzione negativa*, ovvero una sostanziale rinuncia da parte dell'operatore pubblico a *intervenire* sulle cause strutturali e culturali del problema; interventi che potrebbero essere realizzati – si sostiene – mediante spesa pubblica qualificata tale da ridurre il tasso di disoccupazione – soprattutto nel Mezzogiorno – assumendo che un elevato tasso di disoccupazione sia la causa principale dell'esistenza dell'economia irregolare (cfr. Graziani, 1987; 1993b; Costabile and Giannola, 1996)²⁶.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In questo saggio, è stata ricostruita l'evoluzione del pensiero economico italiano sulle cause dell'emergere e del consolidarsi dell'economia sommersa, nel periodo compreso fra gli anni sessanta e gli anni novanta del Novecento. La ricostruzione è stata effettuata prendendo in considerazione le posizioni che, in quella fase, sono state maggiormente rappresentative, sia nell'ambito del dibattito teorico, sia per quanto attiene al loro contributo alla definizione di orientamenti di politica economica.

Si è messo in evidenza il fatto che l'analisi del sommerso sviluppata nel corso degli anni sessanta e settanta rientra in una più ampia riflessione sulle dinamiche del capitalismo italiano e, in quella fase, il sommerso viene letto soprattutto come un fenomeno funzionale all'accumulazione capitalistica, per il tramite del decentramento produttivo. A partire dagli anni ottanta, si fa strada la tesi – poi divenuta dominante – che il sommerso dipenda da eccesso di regolamentazione pubblica, sia con riferimento all'elevata imposizione fiscale, sia con riferimento ai costi burocratici, sia soprattutto in relazione all'eccessiva regolamentazione del mercato del lavoro.

GUGLIELMO FORGES DAVANZATI*

²⁶In quest'ultima prospettiva, e a differenza dell'accento posto sulla regolarizzazione delle imprese, l'intervento pubblico a sostegno dell'occupazione è ritenuto indispensabile al fine di ridurre l'*opting out* per il sommerso da parte dei lavoratori.

* Desidero ringraziare il dott. Giuseppe Roma, Direttore del Censis, e la SVIMEZ per avermi messo a disposizione materiale d'archivio custodito presso questi Istituti, e i partecipanti al Convegno "Le politiche pubbliche per l'emersione del lavoro non regolare" – Taranto, 11-12 maggio 2007. La responsabilità per eventuali errori o omissioni resta ovviamente mia.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (1978), "Lavoro regolare e lavoro nero", *Ricerche di economia applicata del Gruppo di Ancona su Occupazione e capacità produttive: confronti internazionali*, Il Mulino, Bologna
- ANTONELLI, G., NOSVELLI, M. (2005), "L'evoluzione delle politiche del lavoro europee all'inizio del terzo Millennio", *Istituzioni e sviluppo economico*, 1-2, pp.27-66.
- BARUCCI, P. (1978), *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno: la politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, Bologna.
- BECCATTINI, G. (1979), "Dal 'settore' industriale al 'distretto' industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale", *Rivista di economia e politica industriale*, vol.5, n.1.
- BINI, P. (2005), "Teoria, cultura e politica economica negli anni del "miracolo" italiano: 1953-1968", *Storia del pensiero economico*, n.1, pp.5-34.
- BOWLES, S., PARK, Y. (2002), "Emulation, inequality and work hours: Was Thorstein Veblen right?", *Santa Fe Institute working paper*, 12 November.
- BRUNETTA, R. E CECI, A. (1998), "Il lavoro sommerso in Italia: cause, dimensioni e costi-benefici dell'emersione", *Economia Italiana*, n.2.
- CARLI, G. (1975), "Riflessioni controcorrente", in AA.VV., *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Giuffrè, Milano.
- CENSIS (1976), *L'occupazione occulta. Caratteristiche della partecipazione al lavoro in Italia*, Fondazione Censis, Roma.
- CENSIS (1977), *Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Fondazione Censis, Roma.
- CENSIS (1978), *Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Fondazione Censis, Roma.
- CENSIS (1984), *Dal sommerso al post-industriale. Evoluzione delle piccole e medie imprese industriali negli anni '70*, Angeli, Milano.
- CIPOLLETTA, I. (2003). "Le illusioni dell'economia sommersa", *Economia italiana*, n.1, gennaio-aprile, pp.77-90.
- COSTABILE, L., GIANNOLA, A. (1996), "Social custom and job allocation. A tale of corruption in Southern Italy", *Quaderni del Dipartimento di Teoria e Storia dell'Economia Pubblica*, Facoltà di Economia, Università di Napoli "Federico II".
- D'ANTONIO, M. (1975), *Sviluppo e crisi del capitalismo italiano: 1951-1972*, Dedalo, Bari.
- D'ANTONIO, M. (1997), "La politica economica degli anni sessanta, ovvero le occasioni perdute", in M. ARCELLI (a cura di), *Storia, economia e società in Italia (1947-1997)*, Laterza, Bari-Roma, pp.143-183.
- DE RITA, G., CAMUSI, M.P. (2003), "La dinamica dell'economia sommersa: i nodi da sciogliere", *Economia italiana*, n.1, gennaio-aprile, pp.53-75.
- FORGES DAVANZATI, G., REALFONZO, R. (2004), "Labour market deregulation and unemployment in a monetary economy", in R ARENA, N. SALVADORI (a cura di), *Money, credit and the role of the State. Essays in honour of Augusto Graziani*. Burlington, Ashgate, pp.65-74.
- FUÀ, G. (1977), "Sviluppo ritardato e dualismo", *Moneta e credito*, n.4.
- FUSCO, A.M. (1992), "Sottosviluppo, Mezzogiorno e dualismo economico nel pensiero degli economisti italiani", *Rassegna economica*, n.1, pp.145-171.
- GIANNOLA, A. (1998), "Le imprese e lo sviluppo: problemi e prospettive nel Mezzogiorno", *Rassegna Economica*, 1, LXII, pp.11-48.
- GRAZIANI, A. (1975), "Introduzione" a *Crisi e ristrutturazione dell'economia italiana*, Einaudi, Torino.

- GRAZIANI, A. (1987), "Mezzogiorno oggi", *Meridiana*, n.1.
- GRAZIANI, A. (1993a), *Teoria economica. Prezzi e distribuzione*, ESI, Napoli.
- GRAZIANI, A. (1993b), "L'industrializzazione nel Mezzogiorno", *IRIS – incontri pratesi sullo sviluppo locale*.
- HOWELL, D.R., BACKER, D, GLYN, A. SCHMITT, J. (2007), "Are protective labor market institutions at the root of unemployment? A critical review of evidence", *Capitalism and Society*, vol.2, n.1.
- KOLM, A.S., LARSEN, B. (2003), "Social norms, the informal sector and unemployment", *FinanzArchiv*, vol.59.
- LUCIFORA, C. (2003), *Economia sommersa e lavoro nero*, Il Mulino, Bologna.
- MARTINO, A. (1987), *Noi e il fisco*, Studium Tesi.
- MELDOLESI, L. (2003), "La politica dell'emersione dell'economia e del lavoro irregolari", *Economia italiana*, n.1, gennaio-aprile, pp.91-119.
- NAPOLEONI, C. (1963), "Le inefficienze causano la crisi", *La rivista trimestrale*, pp.117-123.
- NAPOLEONI, C. (1970), "Introduzione" a L.Colletti e C.Napoleoni (a cura di), *Il futuro del capitalismo. Crollo o sviluppo?*, Laterza, Bari.
- NAPOLEONI, C. (1976), "Il paese della cuccagna", *La Repubblica*, 6 giugno.
- NAPOLEONI, C. (1992), *Dalla scienza all'utopia*, in G.L. Vaccarino (a cura di), Boringhieri, Torino.
- PUTNAM, R.D.(1993), *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- REY, G. M. (2003), "La controversia sull'economia sommersa", *Economia italiana*, n.1, gennaio-aprile, pp 10-51.
- ROMA, G. (2001), *L'economia sommersa*, Laterza, Roma-Bari.
- RULLANI (1998), "Reti e contesti del capitalismo molecolare: elogio della diversità e della relazione", *Rassegna Economica*, 1, LXII, pp.49-102.
- SVIMEZ (1975), *Rapporto sul Mezzogiorno – 1975*, Isveimer, Napoli.
- SVIMEZ (1985), *Rapporto 1985 sull'economia del Mezzogiorno*, Collana Documenti Svimez, Roma.
- TANZI, V. (1988), "Corruption around the world: Causes, consequences, scopes and cures", Washington D.C. IMF – *working paper* n.63.
- TRIGILIA, C. (1994), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- VIESTI, G. (2003), *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Bari.