

Collana

“I Temi dei Rapporti Trimestrali dell’ISAE”

***Il “sommerso”: cause, intensità
territoriali, politiche di
regolarizzazione***

*Estratto dal RAPPORTO TRIMESTRALE
priorità nazionali:
trasparenza, flessibilità, opportunità
APRILE 2002*

Gli autori del capitolo qui presentato sono: Maurizio Bovi, Arturo Hermann, Carmine Pappalardo, Francesca Sica.

Hanno contribuito al lavoro: Emma De Angelis, Bianca Maria Martelli, Marco Ventura.

Il “sommerso”: cause, intensità territoriali, politiche di regolarizzazione

INTRODUZIONE

Il capitolo che l'ISAE dedica in questo Rapporto al fenomeno del “sommerso” si inserisce in una rinnovata attenzione verso un tema a lungo trascurato. Sia studi specifici¹, sia, soprattutto, iniziative assai rilevanti di politica economica², sottolineano l'importanza di una “patologia” del sistema economico italiano che ha pochi confronti, per intensità e diffusione territoriale, nel panorama dei paesi maggiormente sviluppati.

Nonostante un'ampia aneddotica quotidiana che tocca la vita di qualsiasi cittadino o impresa, il sommerso è un problema di per sé di difficile definizione e misurazione. Esiste, innanzitutto, una miriade di “sommersi” molto diversi tra loro: dalle attività criminali in senso stretto all'evasione contributiva e tributaria, dalla presenza di aziende “fantasma” (talvolta interi distretti industriali) alle imprese “in grigio” (regolarizzate, ma con utilizzo di lavoro “nero”). Esiste inoltre un sommerso di carattere settoriale - quasi una copia di cattiva qualità dell'economia regolare - che investe l'agricoltura, l'edilizia, il commercio, il manifatturiero, i servizi. Si incrocino questa sommarie tipologie con le consuete, accentuate diversità territoriali di sviluppo, di efficienza della Pubblica Amministrazione, di legalità all'interno del nostro Paese e non sorprenderà più il fatto che una “mappatura” esaustiva del sommerso e delle sue caratteristiche locali sia ancora lontana.

L'insufficiente attenzione riservata fino a pochi anni orsono al fenomeno comporta anche un'altra conseguenza molto rilevante sul piano scientifico: l'assenza - al di là di alcune specifiche esperienze - di

¹ Il riferimento è, in primo luogo, ai lavori di Meldolesi (2000) e (2001), Meldolesi e Aniello (1998), Roma (2001). Nel corso di questo capitolo, le espressioni sommerso, in nero, irregolare, non regolare, informale sono da considerarsi equivalenti.

² In particolare le iniziative a favore dei processi di emersione presenti nei cosiddetti provvedimenti dei “cento giorni”. Si veda più avanti il paragrafo relativo alle normative a favore delle regolarizzazioni.

una “storia” del sommerso, vale a dire di una credibile ricostruzione (per aree, settori, tipologie di “azienda”) di come l’economia irregolare si sia progressivamente radicata in modo così pervicace in tanti angoli del paese.

Pertanto, questo capitolo - che a maggior ragione beneficia dei contributi sopra ricordati - continua a muoversi su un terreno molto incerto e in parte ancora da tracciare.

Sul piano delle macrocifre, è sufficiente ricordare che le stime ufficiali del sommerso presentate dall’ISTAT - stime che è corretto considerare prudenziali - danno conto di una percentuale del PIL non regolare attorno al 15% del prodotto complessivo. Si è, quindi, in presenza di un fenomeno che impone un approfondimento assai maggiore di carattere scientifico e che si colloca saldamente in testa a una ideale agenda di *policy making*.

Nell’ottica di questo Rapporto, il sommerso viene osservato innanzitutto come una vera e propria umiliazione delle condizioni di trasparenza dei mercati e di libera concorrenza, soprattutto in alcune aree del paese. Il sostantivo qui usato non appaia eccessivo. Si osservino, infatti, seppure in sintesi, i maggiori costi del fenomeno:

- alterazione delle condizioni di competizione sul piano dei costi (amministrativi, fiscali e contributivi, del lavoro);
- perdite di gettito contributivo ed erariale da parte dello Stato e, ormai, anche delle Autonomie Locali;
- deterioramento dell’ambiente sociale (per definizione, non esistono trasparenti relazioni contrattuali tra soggetti in nero);
- possibile contiguità delle attività non regolari con quelle criminali;
- assenza di protezioni e di garanzie di alcun tipo per i lavoratori sia dipendenti, sia indipendenti (mancanza di assistenza sanitaria, di assicurazione contro gli infortuni, di contributi previdenziali);
- rafforzamento del *bias* del sistema economico nazionale verso le attività a basso valore aggiunto e a contenuta dimensione d’impresa (polverizzazione);
- distorsione profonda, in alcune aree, delle aspettative di chi è alla ricerca di un posto di lavoro;
- “contagio” tra imprese dei fattori distorcenti la concorrenza (“sommerso crea sommerso”).

L’analisi qui presentata, corroborata da un insieme di dati inediti,

mostra che le dimensioni e il radicamento del fenomeno non possono che dipendere da un insieme molto complesso e variegato di determinanti.

In particolare, l'impressione complessiva che si può trarre dalla documentazione scientifica e statistica qui utilizzata e analizzata è che sia il sistema economico, nella sua articolazione di tendenze di fondo, costi, vincoli di varia natura, a essere incapace di determinare condizioni generali di regolarità. Soprattutto al Sud, il sommerso costituisce un sistema parallelo, una sorta di enorme secondo mercato, caratterizzato da regole e *modus operandi* diversi da quello ufficiale.

Tuttavia, sia sul piano dell'interpretazione, sia su quello delle politiche pubbliche, sarebbe un errore considerare l'economia irregolare unicamente come un morbo da estirpare. All'interno della variegata categoria del sommerso esiste infatti una larga porzione di attività, territorialmente assai diffuse, le cui potenzialità di ricaduta in termini di crescita del prodotto, espansione dell'occupazione, riduzione dei divari di sviluppo, trasparenza dei rapporti contrattuali sembrano fare il paio con gli alti costi di sistema sottolineati poc'anzi.

In quest'ottica, le aree ad alta intensità di sommerso vanno analizzate come casi di sviluppo parziale e non completato nelle quali, tuttavia, non manca un ingrediente essenziale ai fini di un “salto” su un sentiero di crescita più elevato costituito dall'autonoma e spontanea iniziativa imprenditoriale. Se ciò è vero, ne discende che il “taglio” delle *policies* mirate a ridimensionare l'economia in nero è costituito dalle politiche di regolarizzazione, di accompagnamento, inevitabilmente graduale, delle iniziative di impresa ancora “inespresse” verso i normali meccanismi contrattuali e di mercato.

Questo capitolo intende contribuire alla comprensione del sommerso e al dibattito sulle *policies* approfondendo tre aspetti fondamentali:

- le determinanti del sommerso a livello internazionale;
- l'intensità territoriale e settoriale del fenomeno, grazie ad un'ampia e apposita indagine condotta nello scorso febbraio dall'ISAE presso le imprese manifatturiere, di servizio e le famiglie italiane, “incrociata” con un esercizio di stima dei “segnali” del sommerso e delle sue determinanti;
- le politiche di emersione e di agevolazione finora adottate - sia in modo diretto sia indiretto - e la loro efficacia.

Le cause del sommerso nei paesi OCSE

L'economia sommersa è un fenomeno persistente e diffuso in grado di generare, tra l'altro, indesiderate e inique disparità tra gli operatori economici. Non dimenticando i caveat che inevitabilmente caratterizzano simili esercizi, i dati disponibili¹ stimano che nel 1990 la quota di sommerso sul PIL ufficiale variava dal 70% della Nigeria e della Thailandia, al 10% degli USA e della Romania. Risulta altresì che, nella media dell'ultimo decennio, i paesi OCSE abbiano convissuto costantemente con una quota media di sommerso pari al 15-20 per cento del PIL ufficiale.

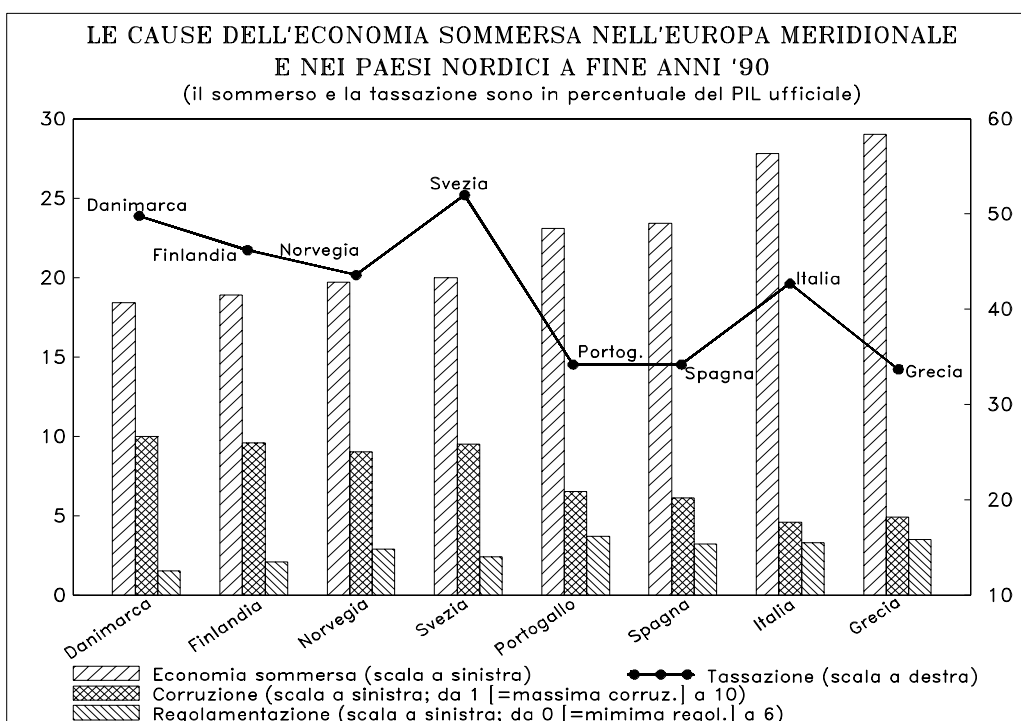
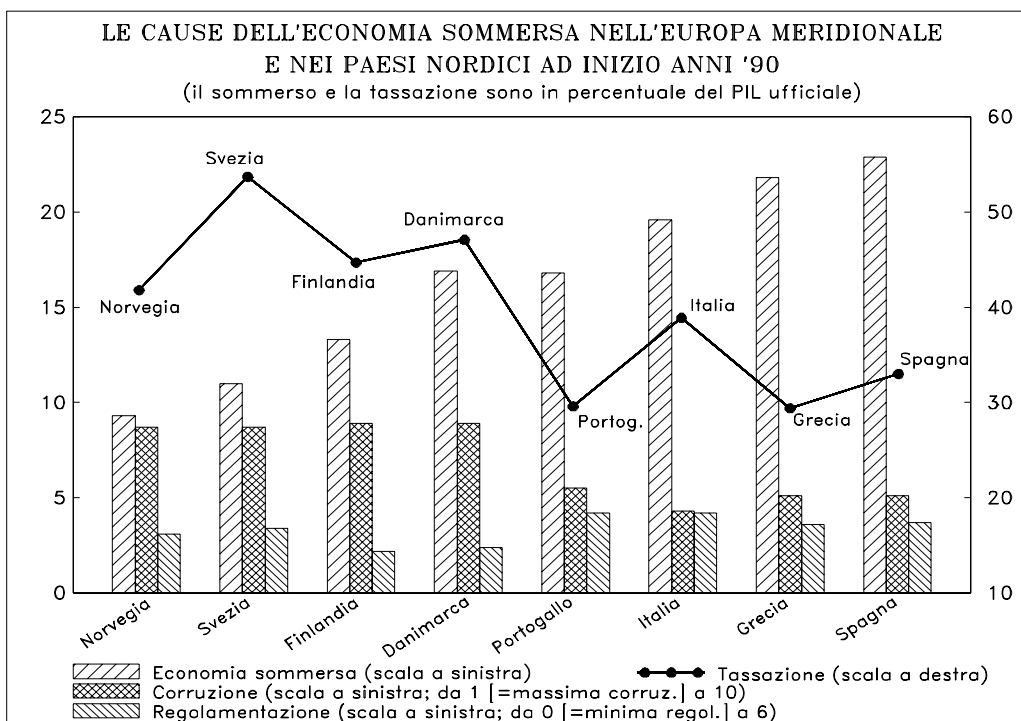
In letteratura sono state suggerite varie cause che potrebbero indurre l'agente economico a operare in nero. Il cuneo fiscal-contributivo (la differenza tra il costo del lavoro e il reddito al netto delle imposte - dirette e indirette - e dei contributi), l'eccessiva regolamentazione dei mercati, l'efficienza della Pubblica Amministrazione e la corruzione risultano tra gli elementi in grado di accrescere la quota di sommerso presente in un sistema economico. Più elevato è il tax wedge, maggiore dovrebbe risultare il sommerso per l'ovvia considerazione che la riduzione del cuneo aumenta il reddito disponibile per dato costo del lavoro o abbassa questo per dato reddito disponibile. Analogamente, l'eccesso di regolamentazioni nei mercati del lavoro e dei prodotti provoca costi che sarebbero eliminati producendo in nero. L'efficienza della Pubblica Amministrazione incide negativamente sul livello di sommerso poiché quanto più un apparato burocratico è efficiente, da un lato, tanto più sale la probabilità di essere scoperti e, dunque, si incrementa il rischio di dover pagare la multa prevista e, dall'altro, tanto più cresce il servizio pubblico offerto alle imprese sul mercato e quindi tanto più costa non emergere in quel mercato. La definizione dei rapporti tra la corruzione e l'economia sommersa non è immediata e necessita qualche commento. Anzitutto va sottolineato che per corruzione qui si intende l'abuso di pubblici poteri per arricchimento personale². L'ambiguità della relazione tra sommerso e corruzione si può intuire immaginando che le "bustarelle" possono essere pagate sia da agenti regolari, come alternativa all'immersione delle proprie attività, sia da operatori in nero per evitare i controlli. Alcuni recenti studi empirici³ hanno evidenziato che nei paesi meno industrializzati la relazione tra corruzione e sommerso è positiva.

La potenziale eterogeneità delle determinanti dell'economia sommersa suggerisce, per non dire impone, di analizzare quale tra le variabili menzionate sia la maggiore responsabile della presenza di attività irregolari. Dal punto di vista normativo risulta fondamentale sapere se l'economia sommersa è maggiormente collegata all'efficienza della Pubblica Amministrazione, piuttosto che alla pressione fiscal-contributiva o ad altro. E' quasi inutile sottolineare che uno dei principali problemi che si incontrano studiando il sommerso è la qualità e la quantità dei dati disponibili. Di recente sono stati prodotti vari lavori empirici in materia e il presente costituisce un ulteriore tentativo di valutazione del sommerso nei paesi OCSE, che ha alcune caratteristiche

¹ Si veda Schneider e Enste (2000).

² Questa definizione è usata, tra gli altri, da Transparency International, un'agenzia internazionale che ogni anno pubblica un indice, molto usato in letteratura, della corruzione nei vari paesi. Anche nel presente lavoro si utilizzano i dati di Transparency International come proxy del grado di corruzione. Per maggiori informazioni sul data set qui utilizzato vedi Bovi (2002).

³ Si veda Friedman, Johnson, Kaufmann e Zoido-Lobaton (2000).



specifiche. Esso vuole confrontare due diversi periodi di tempo per vedere come e se le correlazioni parziali tra le attività irregolari e le altre variabili allo studio sono mutate, cercando di evitare pericolose commistioni tra differenti stime dell'economia sommersa e utilizzando i più recenti e – possibilmente – i più affidabili dati disponibili⁴. Tali evidenze empiriche sono limitate ai paesi OCSE e se da un lato ciò riduce i gradi di libertà disponibili, dall'altro aumenta l'omogeneità dei paesi sotto osservazione. Anche a seguito di una semplice elaborazione grafica, emergono risultati estremamente interessanti.

Il sommerso sembra colpire più i paesi dell'Europa meridionale (Grecia, Italia, Portogallo, Spagna) che non gli altri paesi OCSE. Questa caratteristica risulta verificata sia agli inizi che alla fine del decennio e non si modifica utilizzando diversi metodi di stima dell'economia sommersa. Le cause principali sembrano risiedere soprattutto nei fallimenti istituzionali, cioè nell'elevato grado di corruzione come percepito dagli operatori economici e nella scarsa efficienza della Pubblica Amministrazione⁵. Anche la regolamentazione del mercato del lavoro può essere individuata come causa, mentre certamente così non si può dire per la tassazione, poiché il valore medio del tax burden di questi paesi è stato decisamente e costantemente inferiore (34 contro 47% nella media decennale) a quello vigente negli altri.

L'evidenza empirica che i fallimenti istituzionali possano risultare più importanti della tassazione nello stimolare l'attività irregolare non è nuova⁶ e può essere spiegata con la logica che solamente le amministrazioni pubbliche efficienti e non corrotte sono in grado di prelevare elevate risorse dal sistema economico. Altrimenti detto, sembra potersi affermare che l'aliquota fiscal-contributiva che massimizza il gettito dipenda anche dall'efficienza delle istituzioni. La scelta di operare nel sommerso è sempre il risultato di un'analisi costi-benefici. Al limite, se la Pubblica Amministrazione fosse così efficiente e non corrotta da rendere certo l'evento di incorrere nelle sanzioni previste per gli irregolari, anche con un'aliquota fiscale del 100% nessuno opererebbe in nero⁷. Inoltre è chiaro che elevate entrate pubbliche dovrebbero consentire un elevato standard dei beni e servizi pubblici e, per questa via, dovrebbero sostenere una minore propensione all'evasione. Un'ulteriore conferma dell'esistenza di questo schema discende dai dati per i paesi Nordici (Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia) i quali, relativamente ai valori riscontrati nei paesi meridionali, sono caratterizzati da migliori istituzioni, da un maggiore tax burden e da una minore quota di sommerso (vedi grafici). Appare sorprendente osservare che i paesi con i più elevati livelli di economia irregolare non corrispondono a quelli con il maggior livello di tassazione. Pur con tutti i caveat legati ai comprensibili problemi di misurazione, risulta quantomeno lecito chiedersi se sia opportuno agire unicamente con la leva fiscale nel caso di un

⁴ Le fonti delle tre stime del sommerso qui usate sono: Lacko (1998), Johnson, Kaufmann e Zoido-Lobaton (1998) e (1999); Schneider (2000). Quest'ultimo fornisce la stima per la fine degli anni novanta. Le fonti per i tax burdens, le regolamentazioni e l'efficienza della Pubblica Amministrazione sono, rispettivamente: OECD (2000a) e (2000b); Nicoletti, Scarpetta e Boylaud (1999); Gwartney, Lawson, Park e Skipton (2001).

⁵ I dati per l'efficienza della Pubblica Amministrazione non sono riportati nelle figure, comunque i paesi meridionali registrano indici peggiori dei paesi nordici.

⁶ Si vedano Johnson, Kaufmann e Zoido-Lobaton (1998) e (1999); Eilat e Zinnes (2000); Friedman, Johnson Kaufmann e Zoido-Lobaton (2000); Bovi e Castellucci (2001).

⁷ Naturalmente in questo caso limite nessuno opererebbe neanche nel settore regolare, ma questo non inficia le conclusioni del testo.

*sommerso legato in modo particolare alla corruzione e all'inefficienza degli apparati pubblici*⁸.

I dati per gli altri paesi appartenenti all'OCSE, non riportati nei grafici, mostrano ulteriori possibili combinazioni tra la quota di sommerso e le sue determinanti. Il messaggio di fondo che sembra potersi dedurre può essere riassunto nei seguenti fatti stilizzati: i) l'evidenza empirica corrobora quanto suggerito dalla teoria economica circa i legami tra economia sommersa, da un lato, e tassazione, regolamentazione dei mercati, efficienza della Pubblica Amministrazione e corruzione, dall'altro; ii) questi legami possono essere diversi tra paesi e possono mutare nel tempo; iii) rimuovere i fallimenti istituzionali è una condizione necessaria per ridurre le attività irregolari poiché: iv) un'elevata pressione fiscale provoca un maggior ricorso al nero, anche se non sempre può valere il contrario.

La delicatezza e l'importanza dell'argomento suggeriscono di procedere con ulteriori e più approfondite analisi. Per stimare il peso di ciascuno dei fattori potenzialmente legati all'attività sommersa, si procede con tre regressioni a sezioni incrociate per ciascuna delle tre stime dell'economia sommersa disponibili. Come già accennato, i periodi di stima sono due e si riferiscono alla situazione di inizio e a quella di fine anni novanta. Le tabelle seguenti riassumono i risultati ottenuti.

Ancorché non tutte riportate nelle tabelle, le verifiche statistiche a cui sono state sottoposte le stime ne rimarcano la sufficiente affidabilità e consentono di trarre dall'esercizio econometrico alcune indicazioni provvisorie.

La natura dell'economia sommersa nei paesi OCSE durante lo scorso decennio è cambiata. All'inizio del periodo essa risulta correlata in modo praticamente esclusivo dai fallimenti istituzionali, mentre i fallimenti del mercato (qui intesi come l'eccessiva regolamentazione dei mercati e l'eccessiva pressione fiscal-contributiva) incrementano il loro legame con la quota di PIL sommerso negli anni più recenti. Tra questi ultimi si può osservare che è la tassazione sul reddito ad avere i maggiori legami con la scelta di operare in nero. Ciò può essere dipeso dal fatto che durante il decennio la pressione fiscale diretta e indiretta è andata crescendo, mentre il mercato del lavoro è divenuto meno regolamentato. In ogni caso, i risultati suggeriscono che l'assetto istituzionale di un sistema è un elemento di fondamentale importanza nel determinare l'efficacia degli incentivi a favore dell'emersione. Vale la pena di ribadire che, se si è certi di essere scoperti, la scelta degli operatori è tra produrre o meno, non essendo razionalmente praticabile l'opzione dell'attività irregolare.

Una logica costi-benefici del tutto analoga può aiutare a comprendere perché i contributi sociali non risultino mai significativi nelle regressioni. Nella misura in cui i contributi sono visti come salario differito e sono attuarialmente all'incirca giusti, i lavoratori hanno minori remore a pagare i contributi a loro carico, ed hanno un forte incentivo a farsi pagare i contributi dai propri datori di lavoro. Dal punto di vista delle imprese, d'altra parte, stante l'elasticità prossima nel lungo periodo a -1 tra dinamica salariale e aliquota contributiva, il costo del lavoro è abbastanza indipendente dal livello degli oneri sociali. Viceversa, il costo di pagare le imposte sul reddito appare molto maggiore dei benefici ad esse connessi e ciò vale per tutti gli operatori. Inoltre immergere in tutto o in parte il proprio reddito, consente anche di godere di tutti i benefici legati

⁸ Dai dati disponibili, sembra che anche all'interno dell'Italia ci sono regioni (anche in questo caso quelle meridionali) che sono caratterizzate da un maggiore livello di sommerso e da un minore cuneo fiscal-contributivo. Come descritto nel testo, si è dunque indotti a pensare che gli stimoli a sommergersi non dipendano, unicamente o principalmente, dalla volontà di ridurre gli oneri fiscal-contributivi.

all'assenza di reddito. L'imposizione indiretta può essere connessa all'economia sommersa anche perché per certi operatori, ad esempio per i lavoratori autonomi, la immersione della base imponibile delle indirette consente di pagare minori imposte dirette.

Questi esercizi vanno condotti e valutati con estrema cautela a causa dei notevoli problemi di misurazione di fenomeni quali l'attività in nero e la corruzione. Tuttavia, pur nell'ottica di un'analisi doverosamente conservativa, il quadro che emerge da questo studio conferma e viene confermato da quanto già riscontrato in letteratura. Sembra che le combinazioni delle variabili qui selezionate possano condurre a due diversi equilibri, uno virtuoso, l'altro perverso. Estremizzando i concetti, il primo è caratterizzato da uno scarso sommerso, da un'ampia base imponibile, da sufficienti entrate pubbliche, da una bassa corruzione e da una sostanziale efficienza dell'apparato burocratico. Il secondo è caratterizzato da un'elevata quota di economia in nero, da una ridotta base imponibile, da insufficienti entrate pubbliche, da una diffusa corruzione e da pubbliche amministrazioni poco efficienti. E' inevitabile pensare che il tipo di equilibrio vigente in un dato sistema e in un dato momento dipenda, almeno in parte, dalla capacità delle politiche economiche di proporre agli agenti economici le più adeguate, trasparenti e credibili coordinate costi-benefici.

Tab. R1 ELASTICITÀ DELL'ECONOMIA SOMMERSA ALLE SUE DETERMINANTI
(inizi anni novanta)

Regressori	Variabile dipendente: quota dell'economia sommersa sul PIL ufficiale (1)					
	A-generale	A-specifica	B-generale	B-specifica	C-generale	C-specifica
RML (2)	3,7 (6,1)		4,4 (5,5)		2,9 (5,1)	
	-7,4 (16,0)		-0,9 (8,8)		-4,0 (15,6)	
Efficienza PA (2)	-35,8 (57,5)		-59,5 (53,6)		-48,7 (51,0)	
	-11,3 (210)		-94,6 (168)		-53,5 (229)	
Corruzione (2)	-64,7 (31,8)*	-82,2 (15,9)***	-75,7 (35,6)**	-82,2 (15,9)***	-78,6 (29,0)**	-97,2 (17,6)***
	-119 (117)	-99,7 (22,6)***	-80,4 (77,3)	-99,7 (22,6)***	-102 (118)	-99,7 (22,6)***
T ₁	5,57 (28,7)					
	29,6 (42,2)					
T ₂			17,7 (12,5)			
			13,1 (15,9)			
T ₃					14,2 (5,8)**	16,4 (5,7)**
					-4,8 (20,8)	
T ₄					3,2 (10,6)	
					17,9 (21,1)	
T ₅					-9,4 (5,2)*	-9,7 (2,9)***
					9,2 (19,3)	

(1) La stima del sommerso è quella di Lacko (1998). Per gli altri dati si veda la nota 4 di questo riquadro.

(2) Per gli indici dell'efficienza della PA e della corruzione valori più alti indicano situazioni migliori; viceversa per l'indice RML (Regolamentazioni nel Mercato del Lavoro).

Legenda:

I paesi sono ordinati per sommerso crescente. Nelle regressioni, OLS e TSLS, le variabili sono logaritmiche; i risultati TSLS sono sotto il corrispondente parametro OLS. Gli strumenti usati per la stima TSLS sono descritti in Bovi (2002). Tutti i valori sono moltiplicati per 100 e in parentesi sono riportati gli errori standard corretti (*a la* White) per l'eteroschedasticità.

Si eseguono tre regressioni (A, B, C) che differiscono tra loro per il diverso indicatore della tassazione usato: nella regressione A l'indicatore è T₁ (entrate complessive in % del PIL); nella regressione B l'indicatore è T₂ (imposte sul reddito personale in % del PIL);

nella regressione C gli indicatori sono tre poiché, presi insieme, danno una misura del cuneo fiscal-contributivo: T₃ (imposte sul reddito in % del costo del lavoro), T₄ (imposte indirette in % del PIL) e T₅ (contributi sociali totali in % del costo del lavoro).

Ognuna delle tre regressioni (A, B, C) è dapprima stimata con l'intero set dei regressori, il che genera le stime sub A, B e C "generali". Poi da esse sono sequenzialmente levate le variabili risultate non significative fino ad arrivare alle A, B e C "specifiche".

*** livello di significatività: 1%; ** livello di significatività: 5%; * livello di significatività: 10%.

Tab. R2 ELASTICITÀ DELL'ECONOMIA SOMMERSA ALLE SUE DETERMINANTI
(inizi anni novanta)

Regressori	Variabile dipendente: quota dell'economia sommersa sul PIL ufficiale (1)					
	A-generale	A-specifica	B-generale	B-specifica	C-generale	C-specifica
RML (2)	-1,7 (8,0)		-3,7 (6,8)		-2,0 (9,2)	
	-31,3 (34,7)		-17,2 (13,5)		-24,4 (29,4)	
Efficienza PA (2)	112,0 (84,0)		102,0 (101,0)		105,3 (99,8)	
	404,0 (439,0)		273,0 (222,0)		381,6 (477,7)	
Corruzione (2)	-167,0 (52,0)***	-125,9 (23,3)***	-177,0 (47,4)***	-125,9 (23,3)***	-178,6 (48,5)***	-125,9 (23,3)***
	-392,0 (292,0)	-138,6 (26,9)***	-299,0 (141,0)*	-138,6 (26,9)***	-340,7 (263,6)	-138,6 (26,9)***
T ₁	-15,1 (39,5)					
	57,6 (107,0)					
T ₂			5,1 (17,1)			
			4,3 (36,6)			
T ₃					1,3 (16,8)	
					30,7 (44,8)	
T ₄					-2,5 (19,9)	
					-22,6 (33,0)	
T ₅					-7,3 (8,1)	
					-13,6 (20,2)	

(1) La stima del sommerso è quella di Johnson, Kaufmann e Zoido-Lobaton (1998) e (1999). Per gli altri dati si veda la nota 4 di questo riquadro.

(2) Per gli indici dell'efficienza della PA e della corruzione valori più alti indicano situazioni migliori; viceversa per l'indice RML (Regolamentazioni nel Mercato del Lavoro).

Legenda: vedi tabella R1.

Tavola R3 ELASTICITÀ DELL'ECONOMIA SOMMERSA ALLE SUE DETERMINANTI
(fine anni novanta)

Regressori	Variabile dipendente: quota dell'economia sommersa sul PIL ufficiale (1)					
	A-generale	A-specifica	B-generale	B-specifica	C-generale	C-specifica
RML (2)	8,8 (6,7)	12,4 (6,8)*	21,8 (6,2)***	23,8 (6,7)***	12,0 (5,5)**	21,5 (6,5)***
	13,8 (16,6)		24,3 (7,8)***	24,0 (8,8)**	24,5 (23,0)	
Efficienza PA (2)	-60,2 (26,1)**	-73,0 (17,8)***	-74,4 (22,7)***	-88,7 (17,4)***	-84,4 (36,2)**	-111,0 (26,4)***
	-115,3 (109,5)	-109,6 (34,3)***	-121,3 (86,5)	-118,3 (43,8)**	-108,8 (76,2)	-108,1 (44,0)**
Corruzione (2)	-31,7 (37,8)		-41,9 (32,2)		-42,0 (35,9)	
	33,6 (114,5)		5,4 (81,5)		-60,8 (70,0)	
T ₁	72,5 (38,2)*	60,7 (28,9)*				
	53,7 (70,0)	90,1 (28,3)***				
T ₂			44,1 (12,4)***	36,3 (8,4)***		
			44,1 (17,0)**	45,5 (15,1)***		
T ₃					22,2 (15,2)	
					63,1 (36,5)	55,4 (21,7)**
T ₄					31,4 (12,1)**	35,1 (9,5)***
					38,4 (22,8)	
T ₅					0,8 (0,4)*	0,6 (0,2)**
					-7,1 (9,9)	

(1) La stima del sommerso è quella di Schneider (2000). Per gli altri dati si veda la nota 4 di questo riquadro.

(2) Per gli indici dell'efficienza della PA e della corruzione valori più alti indicano situazioni migliori; viceversa per l'indice RML (Regolamentazioni nel Mercato del Lavoro).

Legenda: vedi tabella R1.

I PRINCIPALI RISULTATI DELLE INDAGINI DELL'ISAE SULL'ECONOMIA SOMMERSA

Nel mese di febbraio 2002 l'Istituto di Studi e Analisi Economica ha condotto una indagine campionaria *ad hoc* presso un campione di circa 4.000 imprese della manifattura (3.000) e dei servizi (1.000), con l'obiettivo di raccogliere informazioni su un insieme di fenomeni di carattere strutturale normalmente associati alla nozione di economia sommersa.

In particolare, l'indagine si è rivolta a tre principali ambiti:

- le caratteristiche generali del sommerso, con l'obiettivo di rilevarne sia la dimensione, sia l'articolazione rispetto a un insieme di indicatori di struttura;
- i possibili impatti negativi sulle attività economiche regolari, eventualmente associati all'esistenza di produzioni in nero;
- la percezione degli operatori economici sull'efficacia dei principali strumenti adottati negli ultimi anni per favorire l'emersione di attività e di unità lavorative in nero.

L'indagine è stata condotta integrando il questionario dell'inchiesta congiunturale mensile di febbraio con tre sezioni aggiuntive di natura strutturale. Le domande sono state indirizzate a oltre 3.000 imprese della manifattura, intervistate su base mensile; oltre 2.800 hanno risposto alle tre sezioni sull'economia sommersa. È bene subito precisare che l'inchiesta congiunturale ISAE si rivolge a imprese che hanno tutti i requisiti formali necessari per la loro attività. Nonostante alcune iniziali difficoltà, il "tasso di caduta" risulta comunque particolarmente basso (circa il 17%), preservando, in tal modo, la significatività della maggior parte delle risposte campionarie. Risultano così consistenti le disaggregazioni delle frequenze campionarie, sia per regione, sia per i settori di attività economica (i 22 settori della classificazione ISAE). Per una più corretta interpretazione dei dati campionari, che incorpori, in particolare, informazioni sulla struttura produttiva della manifattura industriale, le frequenze campionarie relative a ciascuno dei 22 settori di attività economica sono state ponderate con i corrispondenti pesi di valore aggiunto.

L'indagine sui servizi investiga soltanto alcuni particolari settori del terziario avanzato (informatica, ingegneria, *marketing*, pubblicità, contabilità, consulenza, noleggio, ricerca, smaltimento dei rifiuti); inte-

ressa oltre 900 imprese e registra un “tasso di caduta” (sempre nella sezione relativa al sommerso) di poco superiore al 10 per cento.

In questo paragrafo vengono descritti alcuni rilevanti fenomeni rappresentativi dell’esistenza di attività produttive irregolari, così come sono percepiti dagli operatori economici, sia rispetto alla dimensione e alla struttura del sommerso, sia in termini dell’impatto negativo che tale fenomeno arreca alla dinamica di impresa.

***I limiti
dell’inchiesta***

I risultati dell’indagine condotta presso le imprese rappresentano una importante fonte informativa su questo fenomeno, anche se di natura in larga parte qualitativa. In questo senso, prima di illustrare i più rilevanti risultati della ricerca, è importante considerarne alcuni limiti. L’inchiesta ha rilevato essenzialmente le percezioni degli imprenditori (come si è accennato, formalmente in regola con i requisiti di legge) rispetto all’importanza del sommerso nel settore in cui essi operano. Tali risposte potrebbero risultare distorte per effetto del contributo di altri fattori, non rilevati attraverso l’indagine, che attengono soprattutto all’esperienza del singolo imprenditore, con riferimento, ad esempio, alla gestione della sua attività di impresa o alle caratteristiche del processo produttivo.

D’altro canto, è presumibile che tali effetti possano essere in larga parte imputabili anche a cosiddette variabili osservabili, relative alle caratteristiche di struttura dell’unità produttiva. In questo lavoro, la descrizione dei risultati è, in particolare, condotta rispetto ad alcune principali variabili: la localizzazione geografica, la dimensione aziendale e il settore di attività economica di appartenenza. Per tener conto del contributo di tali fattori, la descrizione dei risultati relativi a ciascuna inchiesta è preceduta da alcune sintetiche informazioni sulla struttura del campione di indagine.

***L’inchiesta
presso le
imprese
manifatturiere***

La distribuzione territoriale delle imprese dell’industria manifatturiera rispondenti alla sezione sull’economia sommersa può considerarsi rappresentativa su base regionale: essa non è stata sostanzialmente modificata dalle mancate risposte verificatesi nel corso dell’indagine campionaria. Oltre il 42% del complesso delle unità campionarie è localizzato nel Nord del paese (il 7,4% in Lombardia ed Emilia Romagna, l’8% in Veneto), il 28,5% nel Centro (8% nelle Marche e in Toscana, il 4% nel Lazio), la restante parte (30%) nel Mezzogiorno (il 6,4% in Campania); scarsamente rappresentate risultano le sole imprese localizzate in Molise (1,5%) e in Basilicata. Le risposte campionarie

sono state ripartite anche rispetto a nove classi dimensionali. Sul complesso delle imprese intervistate, il 6,5% rientra nella classe da 1 a 5 addetti, il 13% circa in quella da 6 a 10. La terza classe (10-14 addetti) è rappresentativa del 16,9% dell'intero campione, la quarta (15-19) dell'11%; la classe modale del campione (28,5%) è quella da 20 a 50 addetti mentre la restante parte è costituita da imprese di dimensione superiore. Pressoché tutti i 22 settori di attività economica soddisfano i requisiti di significatività statistica: costituiscono una eccezione i comparti delle fibre chimiche (0,3% del totale di imprese), delle macchine per ufficio (0,5%) e dei derivati del petrolio (0,9%).

Una prima descrizione del fenomeno dell'economia sommersa su base regionale può essere ottenuta considerando la distribuzione territoriale delle risposte, relative alla percezione della presenza di attività economiche irregolari: tra le possibili modalità di risposta (si veda il questionario allegato), gli intervistati sono chiamati a esprimere un giudizio sulla dimensione dell'economia sommersa in termini di *i*) quota di imprese non registrate alle Camere di Commercio, Industria e Artigianato, *ii*) quota di imprese che dichiarano un fatturato inferiore a quello effettivamente realizzato, *iii*) quota di imprese registrate che utilizzano un numero di lavoratori dipendenti superiore a quello dichiarato.

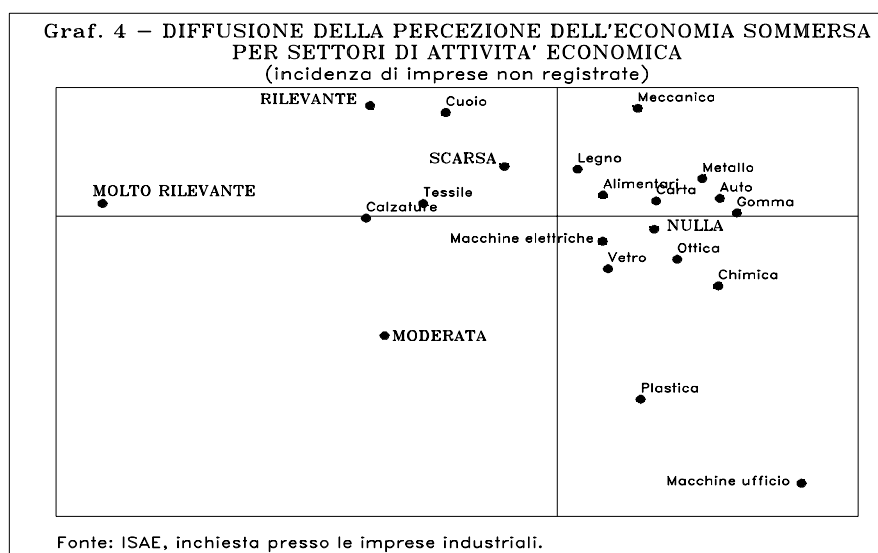
Con riferimento al primo indicatore, sulla base delle risposte campionarie, soltanto il 5% del totale delle imprese intervistate giudica tale fenomeno particolarmente rilevante; oltre la metà del campione considera la presenza di imprese interamente in nero sostanzialmente trascurabile nel proprio settore di attività economica. Secondo la percezione degli imprenditori, nel Nord Ovest, la quota di imprese non registrate non sembra costituire un fenomeno significativo per circa il 64% degli intervistati; tale percentuale si colloca, invece, al di sotto della media nazionale nelle regioni del Centro e del Sud (con l'eccezione delle isole). Tenendo conto della rappresentatività delle risposte campionarie, le aree del paese in cui sembra emergere un maggior peso dell'irregolarità nella conduzione delle attività produttive sono prevalentemente situate nelle regioni del Centro e del Sud; in particolare, le frequenze che indicano come modesta la presenza di attività produttive non registrate risultano pari al 25,1% in Campania, al 20% circa in Abruzzo, al 16% nel Lazio; nelle regioni del Nord, il valore più elevato è stato registrato nel Veneto, dove si attesta al 13,2 per cento.

***L'incidenza
delle imprese
non registrate***

L'incidenza di tale fenomeno, valutata rispetto alla dimensione delle imprese intervistate, fornisce ulteriori elementi di interesse. Le unità campionarie che giudicano moderata la presenza di imprese non registrate nel proprio settore di attività economica (11,2%), sono in prevalenza costituite da imprese di dimensione inferiore a quindici addetti (circa il 14% del campione). Tra queste, scostamenti particolarmente elevati dal dato nazionale (11,2%) si osservano per le unità di piccolissima dimensione (fino a cinque addetti), più modesti per quelle appartenenti alla seconda e terza classe di addetti. Nei giudizi delle unità campionarie di dimensioni superiori (15 addetti e più), tale fenomeno assume rilevanza inferiore a quella media del paese: essa appare decrescente all'aumentare della classe dimensionale. Si tratta di dati che probabilmente riflettono una genuina percezione di aziende in nero operanti nello stesso settore; tuttavia, non va esclusa la possibilità di risposte al questionario che potrebbero risentire di una distorsione legata alla dimensione delle imprese intervistate.

... nei settori di
attività
economica

Informazioni particolarmente significative sull'incidenza di unità produttive non registrate possono essere desunte dall'analisi condotta rispetto ai 22 settori ISAE della manifattura industriale. Le evidenze campionarie, sintetizzate nel grafico 4, sembrano indicare una più sen-

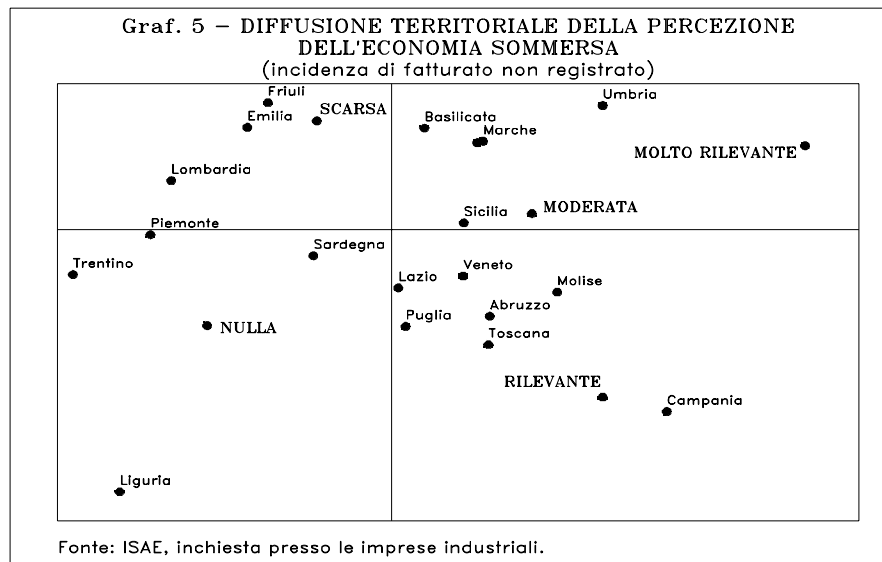


Nota: grafico ottenuto applicando l'analisi delle corrispondenze alle modalità settori di attività e incidenza di imprese non registrate. Dalla vicinanza tra i settori e tra questi e le varie modalità dell'altro carattere può dedursi una somiglianza tra settori in termini di incidenza dell'economia sommersa. L'asse orizzontale tende a esprimere l'incidenza settoriale delle imprese in nero nella percezione degli imprenditori; l'asse verticale può essere interpretato come la "vocazione" di ciascun settore a operare sotto forma di imprese non registrate.

sibile presenza di tale fenomeno nell'ambito di uno specifico comparto dell'economia italiana, quello composto dalle produzioni di articoli tessili e dell'abbigliamento, delle calzature, delle pelli e del cuoio. Si tratta di un risultato di particolare interesse, relativo a un settore di forte specializzazione dell'industria italiana, caratterizzato da specifici elementi di struttura connessi alla dimensione media delle imprese del comparto e alla localizzazione territoriale. Per contro, nella percezione degli imprenditori, la presenza di imprese irregolari è giudicata scarsa o nulla soprattutto nei settori di produzione di gomma e materie plastiche e di prodotti chimici (64,4% contro una media nazionale del 51,4%) e in quelli delle produzioni di metalli, carta e automobili, che presentano deviazioni più contenute dalla media del paese.

I risultati dell'indagine campionaria relativi al cosiddetto "sommerso economico", connesso alla mancata dichiarazione di parte del fatturato realizzato nell'esercizio dell'attività di impresa, offrono alcune importanti indicazioni. In particolare, nel complesso del giudizio degli imprenditori tale pratica appare prevalente soprattutto in Campania (dove il 16,6% degli intervistati ritengono tale fenomeno

Il "sommerso economico"

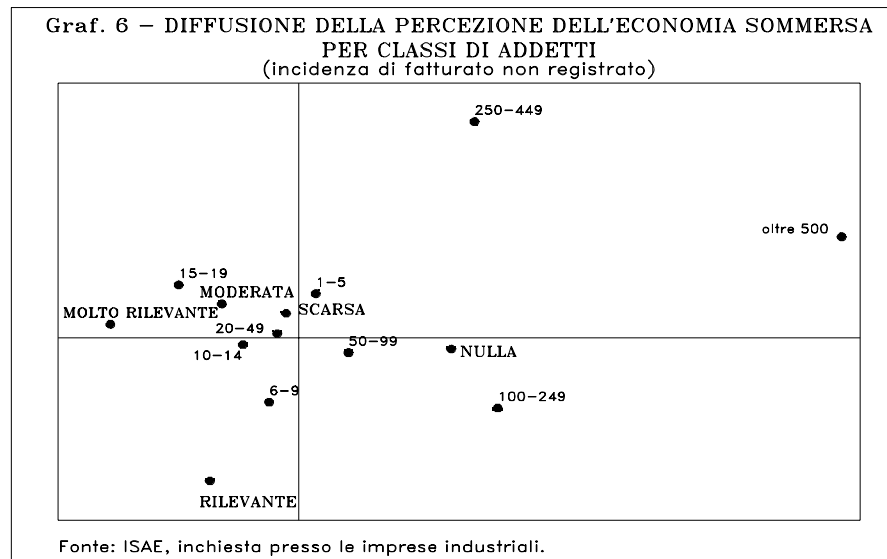


Nota: grafico ottenuto applicando l'analisi delle corrispondenze alle modalità regioni e incidenza di evasione fiscale. Dalla vicinanza tra le regioni e tra queste e le varie modalità dell'altro carattere può dedursi una somiglianza tra regioni in termini di incidenza dell'economia sommersa. L'asse orizzontale tende a esprimere l'incidenza regionale dell'evasione fiscale nella percezione degli imprenditori; l'asse verticale può essere interpretato come la "sensibilità" di ciascuna regione al fenomeno dell'evasione fiscale.

rilevante nel proprio settore di attività, contro una media nazionale del 9,6%) e in Toscana (dove tale percentuale raggiunge circa il 17%). Dai

dati campionari, sintetizzati nel grafico 5, il sommerso economico risulta un fenomeno distribuito nella maggior parte delle regioni del Mezzogiorno (in particolare, in Campania, Calabria e Sicilia), del Centro (in Umbria e nelle Marche) e del Nord, il Veneto risulta la regione italiana dove questa tipologia di sommerso viene ritenuta maggiormente presente.

Nell'analisi per classi di addetti, tale fenomeno è giudicato moderato dalle imprese di piccole dimensioni (da 10 a 19 addetti), con percentuali di risposte di poco superiori al dato nazionale (3%), intenso da quelle appartenenti alla seconda classe dimensionale. Tale forma di sommerso, come evidenziato nel grafico 6, è ritenuta irrilevante soprattutto dalle unità produttive appartenenti alle classi di addetti medio-



Nota: grafico ottenuto applicando l'analisi delle corrispondenze alle modalità dimensione di impresa e incidenza di fatturato non dichiarato. Dalla vicinanza tra le classi di addetti e tra queste e le varie modalità dell'altro carattere può dedursi una somiglianza in termini di incidenza dell'evasione fiscale. L'asse orizzontale tende a esprimere l'incidenza dell'evasione fiscale, nella percezione degli imprenditori, per dimensione di impresa; l'asse verticale può essere interpretato come la "sensibilità" della classe dimensionale al fenomeno dell'evasione fiscale.

grandi. Rispetto ai settori di attività economica, infine, emergono indicazioni che sostanzialmente confermano l'analisi settoriale condotta in precedenza.

L'importanza del lavoro irregolare

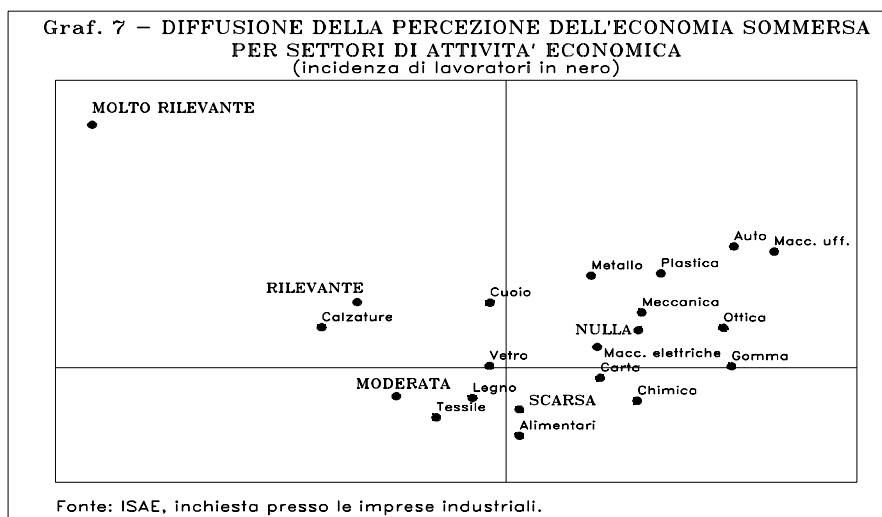
La terza tipologia indagata, che costituisce un'ulteriore caratterizzazione dell'economia in nero, è espressa in termini di incidenza di lavoro irregolare. In quest'accezione, le evidenze campionarie indicano una forte concentrazione di lavoratori in nero nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia; nelle aree del Nord (con l'esclusione del Veneto) e del

Centro (con la parziale eccezione dell'Umbria), il numero di imprese che utilizzano lavoratori non dichiarati costituisce un fenomeno più trascurabile. Su base nazionale, soltanto il 7,4% delle imprese giudica l'incidenza dei lavoratori in nero "rilevante"; questa percentuale sale all'11,5% in Campania. Sempre in questa regione, la proporzione di intervistati che giudica moderato tale fenomeno risulta superiore di circa 15 punti percentuali alla media nazionale (23%). Tale evidenza è comune ad altre regioni del Centro-Sud, in particolare Calabria (33%) e Molise (31%). Rispetto all'incidenza media rilevata nelle altre regioni del Nord, il Veneto costituisce di nuovo una parziale eccezione.

La presenza di lavoratori irregolari è giudicata rilevante da circa l'8,5% delle unità produttive appartenenti sia alla seconda sia alla quarta classe dimensionale. In media, una incidenza moderata di lavoratori in nero dovrebbe caratterizzare le unità produttive con meno di 15 addetti; la quota di imprese registrate che utilizzano un numero di lavoratori dipendenti superiore a quello dichiarato sembrerebbe diminuire in corrispondenza delle classi di addetti più elevate.

...per classe dimensionale

In sintesi, la presenza di lavoro irregolare nei settori della manifattura è percepita come rilevante in Campania, Calabria e Veneto e risulta prevalente nelle unità produttive con meno di venti addetti. Dal lato dei settori della manifattura industriale (grafico 7), la presenza di lavoro



Nota: grafico ottenuto applicando l'analisi delle corrispondenze alle modalità settori di attività e incidenza di lavoratori in nero. Dalla vicinanza tra i settori e tra questi e le varie modalità dell'altro carattere può dedursi una somiglianza in termini di incidenza di lavoro irregolare. L'asse orizzontale tende a esprimere il peso per settore dei lavoratori in nero, nella percezione degli imprenditori; l'asse verticale può essere interpretato come la "vocazione" dei settori dell'industria a utilizzare lavoratori non iscritti nei libri paga.

ratori in nero interessa soprattutto i comparti della calzatura e delle produzioni in cuoio, più moderatamente quelli del tessile-abbigliamento e del legno; tale incidenza è, invece, giudicata sostanzialmente non significativa dagli imprenditori attivi nei settori della gomma e della plastica, delle macchine per ufficio, delle macchine elettriche e della produzione di automobili (caratterizzati, in media, da unità produttive di dimensioni medio-grandi).

In aggiunta, attraverso il questionario d'indagine, si è cercato di pervenire a una stima del peso delle attività economiche in nero rispetto a quelle regolari, richiedendo agli imprenditori di indicare la dimensione tipica, in termini di numero di addetti, delle imprese sommerse nel settore di appartenenza. I risultati campionari sembrano confermare le evidenze contenute nella recente letteratura italiana. La maggioranza delle imprese intervistate (oltre il 40%) segnala nelle imprese di piccolissima dimensione (da 1 a 5 addetti) quelle più strettamente coinvolte in pratiche di attività economica irregolare; tale percentuale si riduce al 14,3% per le imprese con dimensione da 6 a 10 addetti e al 6,6% per quelle da 11 a 15 addetti.

... per regione

L'articolazione di tale fenomeno risulta significativamente differenziata tra le regioni italiane. Una marcata concentrazione del sommerso, tra le imprese di piccolissima dimensione, si osserva in Sicilia e in Sardegna (dove, nella classe da 1 a 5 addetti, si addensa oltre il 53% delle risposte campionarie); un'incidenza più contenuta, ma ancora superiore al dato nazionale, si rileva in Calabria. Attività economiche in nero appaiono prevalenti, nella classe da 6 a 10 addetti, in Campania, in Abruzzo e nelle Marche, in quelle fino a 15 addetti nelle regioni del Centro e del Nord del paese (in particolare, Lazio, Liguria e Veneto).

Nell'analisi sulla dimensione tipica delle imprese in nero, è di particolare interesse considerare la distribuzione delle risposte rispetto alle classi di addetti cui le singole unità campionarie appartengono. Rispetto al dato medio nazionale (40,9%), il 47% delle unità produttive da 10 a 14 addetti indica una maggiore incidenza delle attività in nero sia tra le imprese fino a 5 addetti che tra quelle da 15 a 19. In media, le imprese intervistate segnalano una prevalenza di attività irregolari soprattutto tra le unità produttive con dimensione aziendale inferiore. Tale evidenza, in larga parte sistematica, fornirebbe un'indicazione sul grado di distorsione delle risposte campionarie, dovuta, come evidenziato in precedenza, sia ad alcune note caratteristiche di struttura delle im-

prese, come la dimensione aziendale, sia all'effetto di variabili aziendali non osservabili. Inoltre, poiché la dimensione d'impresa rappresenta una variabile di struttura che, più di altre, connota i settori di attività della manifattura industriale italiana, anche le evidenze campionarie relative alla dimensione tipica delle imprese in nero potrebbero risultare scarsamente affidabili.

Ai fini di una più completa analisi sulle principali caratteristiche dell'economia sommersa nelle regioni italiane, si rileva anche il giudizio degli imprenditori manifatturieri sull'incidenza, in termini di quote di mercato, delle attività economiche in nero nel proprio settore di attività. Secondo la distribuzione delle risposte campionarie, il 29% del complesso delle imprese intervistate ritiene che il sommerso non esista. Si tratta di una percentuale particolarmente elevata, la cui distribuzione su base territoriale è di particolare interesse. Tra queste imprese, oltre la metà risulta localizzate nelle regioni del Nord (54,2%) e del Centro (23,5%); più modesta è, invece, la corrispondente quota di imprenditori del Mezzogiorno. Nel complesso, circa il 55% delle imprese intervistate ritiene che la quota di fatturato imputabile all'economia sommersa, nel proprio settore di attività, risulti compresa tra il 5 e il 30%; oltre la metà stima tale incidenza inferiore al 10 per cento.

Dall'articolazione territoriale delle risposte, emerge una netta differenziazione dell'incidenza del fatturato sommerso. Sebbene tali valutazioni, più di altri giudizi raccolti attraverso l'inchiesta, potrebbero risultare affette da distorsioni dovute a fattori non osservabili e, più direttamente, alla stessa pratica di attività economiche irregolari da parte del rispondente, la distribuzione delle risposte campionarie sembra confermare l'evidenza consolidata negli ultimi anni. La maggioranza degli imprenditori intervistati (con percentuali che vanno dal 42,2% del Friuli Venezia Giulia al 32,8% del Veneto), localizzati nelle regioni del Nord, stimano in meno del 10% del fatturato complessivo il peso delle attività economiche sommerse nel proprio settore. Nelle regioni del Centro, tali incidenze appaiono più variabili. Nelle Marche e in Umbria gli imprenditori giudicano l'incidenza del sommerso su valori analoghi a quelli prevalenti nei mercati del Nord del paese; un'eccezione è, invece, rappresentata dalla Toscana in cui una percentuale consistente di imprese (circa il 28%, contro una media nazionale del 21,2%) giudica la quota di mercato delle attività economiche sommerse compresa tra l'11 e il 30%. Secondo gli stessi dati, il peso dell'economia ir-

***L'incidenza del
fatturato
imputabile al
sommerso***

... per regione

regolare nel Lazio risulterebbe allineato ai più elevati livelli delle regioni del Mezzogiorno. Queste ultime sembrerebbero sperimentare, in media, un'incidenza delle attività in nero sulle attività regolari superiore al 30% del fatturato. La Campania e la Calabria, in particolare, si confermano come le aree a più alta incidenza di sommerso (la percentuale di imprese che indicano una quota di fatturato irregolare compreso tra il 31 e il 70% di quello complessivo risulta più che doppia di quella media del paese). Le altre regioni dell'area si collocano sui valori medi del Centro.

Rispetto alle classi di addetti, la distribuzione delle risposte campionarie indica come, in larga prevalenza, solo le unità produttive con 50 addetti e oltre ritengano non esistente il sommerso nel proprio settore di attività (con frequenze relative superiori, in media, di 10 punti percentuali a quella italiana). Le imprese di piccola e media dimensione (fino a 19 addetti), invece, stimano tale incidenza molto più significativa (compresa tra l'11 e il 30% del loro mercato complessivo), con frequenze relative più elevate di circa il 5% rispetto a quelle medie nazionali (di circa 7 punti percentuali rispetto a quelle corrispondenti alle imprese di dimensioni medie e grandi).

*... per settore di
attività
economica*

Evidenze di particolare rilievo si desumono dall'aggregazione degli iniziali 22 settori industriali in sottoinsiemi, statisticamente significativi, secondo la quota del fatturato attribuibile ad attività economiche in nero. È possibile identificare tre distinti aggregati di attività produttive. Nel primo rientrano quelle in cui, nei giudizi degli intervistati, il peso delle attività sommerse può considerarsi trascurabile: tale aggregato è prevalentemente costituito dalle produzioni di gomma e materie plastiche, chimica e derivati del petrolio, ottica e vetro e da quelle dell'industria metallurgica. Si tratta, in prevalenza, di produzioni di beni intermedi realizzate da imprese di dimensione medio-grande. Al secondo sottoinsieme, connotato da livelli di sommerso ritenuti inferiori al 10% del fatturato complessivo di ciascun settore, appartengono alcuni comparti di specializzazione dell'industria italiana, in particolare quelli dell'industria alimentare, della carta, delle macchine elettriche e della meccanica. Secondo i risultati dell'analisi, infine, i comparti delle calzature (localizzati in prevalenza nelle Marche e nel Veneto) e del tessile e abbigliamento (in Toscana e in Abruzzo) costituiscono gli ambiti produttivi in cui l'incidenza di fatturato sommerso è largamente superiore a quella degli altri settori dell'industria, con percentuali in

media comprese tra l'11 e il 30 per cento.

La seconda sezione del questionario è articolata in modo da rispondere a due precise finalità: da un lato, pervenire a una stima dell'impatto negativo derivante dall'esistenza di eventuali attività produttive in nero nel mercato di riferimento dell'imprenditore, dall'altro identificare le principali cause che si ritiene possano dare luogo a effetti negativi sulla conduzione di una regolare attività di impresa. Con riferimento all'Italia, circa la metà delle imprese intervistate (49%) dichiara di ricevere un danno dall'esistenza di attività produttive sommerse, mentre la restante parte del campione sostiene di non esserne danneggiata (36%) o di non essere in grado di rispondere a tale domanda (15%).

**Le cause del
sommerso**

Le unità produttive manifatturiere che avrebbero maggiormente risentito di effetti negativi sui risultati della propria attività economica, dovuti alla presenza di produzioni concorrenti irregolari appaiono localizzate in prevalenza nel Sud del paese. Impatti negativi sarebbero percepiti come elevati dalle imprese con sede in Sicilia, Campania e Abruzzo, dove la percentuale di imprenditori che dichiarano di soffrire gli effetti negativi dell'economia sommersa risulta superiore di oltre 12 punti percentuali al dato medio nazionale (49%). Valori significativamente al di sopra di tale dato (di circa 10 punti percentuali) sono osservati anche in quasi tutte le altre regioni del Centro (soprattutto nelle Marche e nel Lazio). Una analoga tendenza si osserva nell'Italia settentrionale soltanto in Lombardia. Tali effetti negativi sono giudicati trascurabili dalle imprese del Nord Est.

Attività economiche in nero che concorrono, all'interno dello stesso mercato, con produzioni di beni regolari, determinano condizioni di svantaggio nella gestione e/o crescita delle imprese totalmente e regolarmente emerse. Tali difficoltà sono normalmente connesse al sistematico sottrarsi, da parte dell'impresa sommersa, a un insieme di costi che in genere gravano sulle attività economiche regolari. In tali costi, come già accennato nell'introduzione, rientrano, in particolare, gli oneri per adempimenti amministrativi, quelli connessi alla gestione del personale e della fiscalità, che si possono considerare tra i più rilevanti ostacoli, endogeni al sistema produttivo, al realizzarsi di una *fair competition* tra produttori. A parità di altre condizioni, questo disequilibrio potrebbe riflettersi anche nella significativa perdita di quote di mercato. L'incidenza delle voci di costo è indagata attraverso il questionario

con domande rivolte alle sole imprese che dichiarano di venire danneggiate dall'esistenza di attività produttive in nero.

Le evidenze campionarie indicano nelle difficoltà all'assunzione di nuovo personale i principali motivi di ostacolo percepiti dalle imprese regolari (86,5% delle risposte), presumibilmente imputabili alla maggiore flessibilità delle imprese in nero nella gestione della manodopera in risposta a oscillazioni del ciclo economico o all'andamento dei mercati. Seguono, in ordine di importanza, le motivazioni relative al maggior carico fiscale e di contributi previdenziali (75,8%), che incidono in maniera significativa sulla competitività aziendale e quelle imputabili alla riduzione del fatturato e delle quote di mercato (circa il 64%). Quest'ultimo effetto negativo può anche interpretarsi come una conseguenza della perdita di competitività da parte delle produzioni regolari.

Tali evidenze fornirebbero una indicazione a favore dell'efficacia delle politiche di liberalizzazione del mercato del lavoro, nella prospettiva di un aumento del livello generale dell'occupazione, soprattutto se associate a provvedimenti che agevolino, direttamente o indirettamente, i processi di emersione di attività produttive.

... per regione

Su base regionale, le imprese che segnalano una più elevata incidenza delle tipologie di ostacoli considerati in precedenza, sono localizzate nel Centro-Nord del paese. Tenendo conto della significatività delle risposte campionarie, effetti negativi particolarmente stringenti, connessi alla perdita di quote di mercato, sono soprattutto segnalati dalle imprese localizzate in Lombardia, Trentino Alto Adige (nel Nord del paese, la rilevanza di tale fenomeno risulta di oltre 10 punti percentuali superiore alla media nazionale) e Campania, con incidenze più basse in Abruzzo. Il regolare pagamento di tasse e contributi previdenziali, insieme agli effetti della riduzione del fatturato, costituiscono vincoli che sembrano danneggiare soprattutto le attività produttive del Nord del paese (Veneto, Emilia Romagna, Liguria). Nel Sud, le imprese della Puglia dichiarano di risentire, più delle altre unità produttive del Mezzogiorno, degli effetti negativi imputabili all'esistenza di attività in nero. La rilevanza di tali ostacoli è, in particolare, segnalata dalle imprese attive nei settori dell'industria delle calzature (questo risultato è coerente con le precedenti evidenze, che indicano una maggior presenza di attività irregolari in questo settore della manifattura); quelle operanti nei

comparti del tessile e abbigliamento e della chimica, invece, attribuiscono maggiore rilevanza ai fattori che potrebbero determinare sensibili perdite di competitività e, quindi, di quote di mercato (imputabili al regolare pagamento di tasse e oneri previdenziali).

Attraverso la sezione finale del questionario, l'inchiesta intende pervenire a una valutazione dell'efficacia relativa dei principali provvedimenti normativi adottati negli ultimi anni, che avrebbero dovuto favorire l'emersione di attività economiche in nero e di lavoratori irregolari. Le imprese intervistate individuano nelle disposizioni che hanno introdotto nuovi elementi di flessibilità nel mercato del lavoro (part-time, lavoro interinale, tempo determinato), nelle norme sul credito d'imposta per i nuovi lavoratori assunti e negli strumenti di agevolazione fiscale di nuovi investimenti (legge Tremonti, legge Tremonti-bis, legge n. 488/1992) gli interventi istituzionali più efficaci che hanno agevolato, direttamente o indirettamente, i processi di emersione delle produzioni in nero e di regolarizzazione della forza lavoro. Seguono, ma giudicati di minore efficacia, i contratti di riallineamento retributivo e le politiche volte al sostegno e all'avvio di nuove attività imprenditoriali (legge 44/86, prestito d'onore). Su base territoriale, i provvedimenti connessi al credito d'imposta per i nuovi lavoratori assunti sono ritenuti più efficaci dalle imprese del Mezzogiorno (in particolare, quelle attive in Campania, Calabria e Sicilia); i dati indicherebbero una elevata efficacia di tale normativa nel Sud del paese, in associazione con le norme di agevolazione fiscale per nuovi investimenti. Quest'ultimo strumento, insieme all'introduzione di elementi di maggiore flessibilità, viene giudicato più efficace soprattutto dagli imprenditori della Puglia e delle Marche. Tali indicazioni riflettono in parte la forte eterogeneità della struttura produttiva delle regioni del Mezzogiorno. Nelle aree del Nord, specificamente in Lombardia e Veneto, maggiore efficacia, sempre rispetto agli strumenti di emersione, è attribuita alle leggi di agevolazione di nuovi investimenti e ai contratti di riallineamento retributivo.

Dal lato dei settori di attività economica, le normative che avrebbero maggiormente favorito i processi di riemersione risultano quelle sui crediti d'imposta (nelle opinioni degli imprenditori dell'industria metallurgica e della produzione di automobili) e quelle che aumentano la flessibilità del mercato del lavoro (secondo le valutazioni degli operatori dell'industria del legno, delle calzature e della meccanica).

***Efficacia dei
provvedimenti
normativi***

**L'inchiesta
presso le
imprese del
terziario
avanzato**

L'indagine sull'economia sommersa condotta presso alcuni settori del terziario avanzato presenta la stessa articolazione di quesiti utilizzata nell'inchiesta presso le imprese della manifattura industriale. Ciò rende, pertanto, i dati campionari delle due inchieste perfettamente confrontabili; per contro, il campione ISAE di imprese operanti in alcuni settori del terziario avanzato non risulta del tutto rappresentativo su base territoriale, circostanza che rende poco significativi i confronti tra regioni. Anche nell'analisi per classi di addetti occorre particolare cautela. I settori dei servizi oggetto di indagine sono, in genere, caratterizzati da imprese di medie dimensioni: di conseguenza, la significatività statistica delle risposte campionarie corrispondenti alle classi di addetti più elevate può risultare insoddisfacente.

Nel seguito si presentano i principali risultati dell'indagine campionaria con riferimento, pertanto, alle sole frequenze marginali. Per soddisfare i requisiti di significatività, eventuali approfondimenti sono condotti solo rispetto ai dieci settori di attività economica.

Un primo rilevante risultato dell'inchiesta concerne l'incidenza, in ciascun ambito del terziario oggetto di indagine, delle attività economiche non registrate. Questa è ritenuta nulla o scarsa, nel complesso dei dieci settori considerati, da circa l'80% delle unità campionarie; esse, sempre con percentuali molto elevate (oltre il 70%), sembrerebbero escludere l'esistenza di imprese che utilizzano un numero di lavoratori dipendenti superiore a quello dichiarato. Nel complesso dei settori considerati, la tipologia prevalente di attività in nero è rappresentata dalla dichiarazione di livelli di fatturato inferiori a quelli effettivamente conseguiti (sommerso economico). Circa il 33% delle imprese intervistate giudica, infatti, tale pratica particolarmente rilevante; percentuali elevate si rilevano nei settori dei servizi contabili e delle società di ingegneria.

Con riferimento al settore di appartenenza, le imprese intervistate indicano una marcata concentrazione di imprese in nero (57,4%) tra le unità produttive di piccolissime dimensioni (da 1 a 5 addetti); tali giudizi appaiono prevalenti tra le società di ingegneria, informatica e contabilità. In termini di quote di fatturato, la dimensione complessiva delle attività economiche, nella percezione di oltre il 65% degli intervistati, non sarebbe superiore al 10% del mercato complessivo ed è, tuttavia, fortemente differenziata tra i settori del terziario considerati: il volume di affari imputabile ad attività economiche sommerse è valuta-

to in termini compresi tra l'11 e il 30% nel settore dei servizi contabili, inferiori al 10% in quello dell'informatica, pressoché inesistenti nei comparti della pubblicità e della consulenza.

La seconda sezione del questionario è dedicata alla rilevazione dell'entità degli effetti negativi, sulle attività produttive regolari, derivanti dall'esistenza di imprese in nero. Gli imprenditori intervistati affermano, nel 36,3% dei casi, di subire effetti negativi sulla conduzione dell'attività di impresa; una parte lievemente superiore del campione (42,6%) giudica tali impatti non rilevanti. Questa evidenza, in particolare, è sostanzialmente differente da quella che si desume dall'indagine presso le imprese manifatturiere, in cui la maggioranza delle unità produttive segnala la presenza di sostanziali impatti negativi connessi alla presenza di attività economiche irregolari. Anche l'indicazione delle possibili motivazioni di tali effetti risulta diversa da quella espressa dalle imprese della manifattura. I risultati campionari sembrerebbero indicare che nessuna delle tre alternative proposte rappresenti la causa prevalente di danni o svantaggi alle attività economiche dei servizi avanzati alle imprese: la perdita di quote di mercato è indicata soltanto dal 28% delle imprese, la minore competitività, dovuta a maggiori oneri e tasse, soltanto dal 15% del campione. Ciò sottintende la presenza di altri fattori di svantaggio percepiti dalle imprese regolari del terziario avanzato, non compiutamente indagati attraverso il questionario d'indagine.

La terza sezione è relativa ai provvedimenti di agevolazione dei processi di emersione. Coerentemente con l'inchiesta presso le imprese industriali, gli imprenditori del terziario avanzato giudicano con favore i provvedimenti volti ad aumentare la flessibilità dei rapporti di lavoro (49,2%), i provvedimenti sul credito di imposta per le nuove assunzioni (38,7%), le norme di agevolazione di nuovi investimenti (legge Tremonti, legge Tremonti-bis, legge 488/1992).

L'inchiesta presso i consumatori è condotta, analogamente a quella presso le imprese dell'industria e dei servizi, integrando l'usuale questionario mensile dell'inchiesta ISAE con una apposita sezione sull'economia sommersa, articolata in cinque quesiti. Il campione di riferimento è costituito da 2.000 unità (l'unità di rilevazione è la famiglia), stratificate per regione, classe di età e sesso del capofamiglia; la rilevazione di febbraio non è caratterizzata da cadute campionarie. La particolare struttura del questionario d'indagine, inoltre, consente di ar-

***L'inchiesta
presso i
consumatori***

**Il sommerso nei
servizi alle
famiglie**

ticolare le risposte rispetto ad altre rilevanti caratteristiche di struttura delle unità di consumo, come la condizione lavorativa e la posizione professionale del capofamiglia.

Le interviste condotte presso le famiglie sull'economia sommersa consentono di pervenire a una indicazione sulla dimensione del fenomeno del sommerso dal lato della domanda di beni e servizi. Nell'inchiesta, in particolare, si indaga il grado di diffusione delle attività in nero in specifici ambiti dei servizi alle famiglie, alcuni dei quali più difficilmente potrebbero essere indagati con un sistema di rilevazione diretta dal lato dell'offerta. Ci si riferisce, in particolare, all'insieme delle attività professionali (mediche, legali, amministrative), a quelle connesse alla distribuzione commerciale, alle attività di servizio privato alle famiglie (*colf*, *baby sitter*, assistenza a malati e anziani, ripetizioni scolastiche private, ecc.). Il capitolo delle spese per l'abitazione (costruzioni e ristrutturazioni di immobili, manutenzioni di impianti termo-idraulici e/o elettrici), infine, è oggetto di approfondimento attraverso due ulteriori quesiti.

Attraverso la prima sezione del questionario, l'indagine sui consumatori fornisce alcune importanti indicazioni sulla diffusione di attività in nero in alcuni settori dei servizi tradizionali, non oggetto dell'inchiesta sulle imprese dei servizi. In una seconda parte, si rilevano i giudizi dei consumatori su un insieme di quesiti del tutto analoghi ad altri contenuti nelle indagini presso le imprese; ci si riferisce, in particolare, alle valutazioni di efficacia relative alla tipologia di provvedimenti normativi che potrebbero contribuire a ridurre, direttamente e/o indirettamente, la presenza di attività economiche in nero.

I dati campionari relativi al peso del sommerso, nei quattro ambiti dei servizi alle famiglie elencati in precedenza, segnalano una rilevante e diffusa percezione di attività irregolari da parte delle famiglie intervistate. Tale fenomeno, nel contesto dei servizi professionali, è giudicato particolarmente rilevante da oltre la metà del campione (51,9%), moderato da circa il 25% delle unità di consumo e, con importanza scarsa o nulla dal restante 20% di famiglie. Una analoga distribuzione delle opinioni dei consumatori è osservata in relazione agli altri settori dei servizi: il peso delle attività sommerse è considerato molto significativo nel comparto della distribuzione commerciale e delle spese per l'abitazione (32,4%), lievemente meno diffuso in quello dei servizi privati alle famiglie (29%). L'articolazione di tali fenomeni per regione,

anche se talvolta scarsamente consistente, fornisce altre indicazioni di rilievo. Nel settore della distribuzione commerciale, l'incidenza di attività economiche in nero è percepita come rilevante soprattutto in alcune regioni del Centro e del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Lazio, Sicilia), più contenuta nella maggior parte delle altre aree del paese (in particolare, in Veneto, Lombardia, Toscana, Umbria); nelle attività relative ai servizi alle famiglie, la diffusione di attività irregolari risulterebbe largamente diffusa nella maggior parte del territorio italiano.

Particolare attenzione è dedicata alla rilevazione di attività non regolari nel settore delle ristrutturazioni edilizie. Indicazioni addizionali su tale fenomeno sono raccolte selezionando le unità campionarie che, negli ultimi tre anni, hanno dichiarato di aver effettuato lavori nella propria abitazione, rilevando, in particolare, le eventuali modalità di fatturazione dell'opera (emissione di una regolare fattura da parte di un'impresa registrata ovvero omessa fatturazione da parte di imprese non registrate o di lavoratori in nero). Le evidenze campionarie indicano nel 18% (pari a 354 unità di consumo) le famiglie che sostengono spese di ristrutturazione della propria abitazione. Di queste, oltre il 72% dichiara di aver ricevuto regolare fattura per l'intero importo della spesa, il 16,1% la mancata (o parziale) emissione della fattura da parte di imprese regolari; soltanto l'11,6% indica la presenza di lavoratori in nero (oppure il ricorso a imprese irregolari).

***L'evasione nelle
ristrutturazioni
edilizie***

Nella sezione finale si rilevano le opinioni dei consumatori sull'efficacia di alcune misure di politica economica nel contribuire a ridurre le attività economiche in nero. Questi giudicano più efficaci, in ordine di importanza, le misure di riduzione delle imposte, seguite da quelle connesse alla riduzione del costo del lavoro, dai provvedimenti che introducono maggiore flessibilità del mercato del lavoro e, infine, dalle azioni di maggiore controllo dei fenomeni relativi alla criminalità organizzata, *racket* e usura.

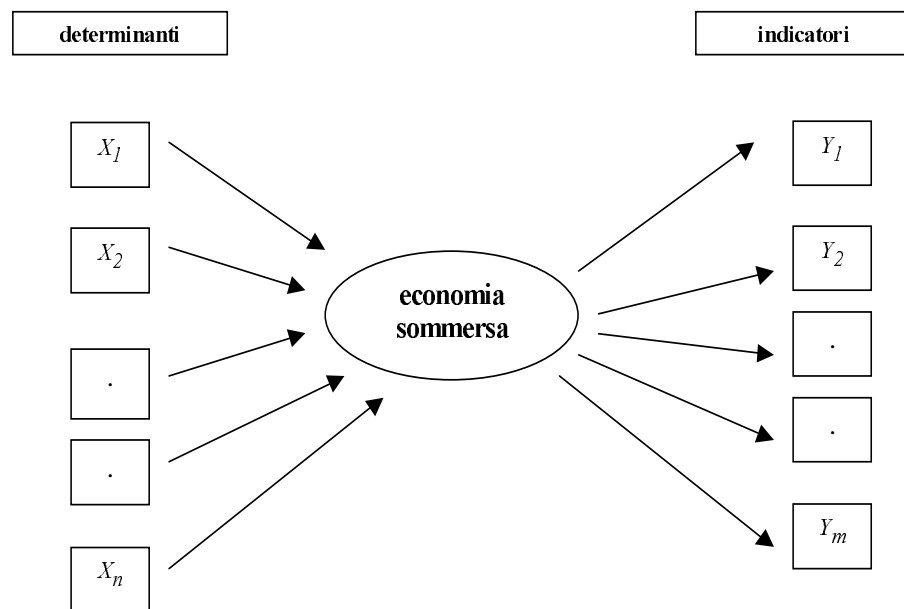
LA DESCRIZIONE DEL MODELLO DI STIMA

L'economia sommersa, per definizione, non può essere misurata direttamente e appartiene, pertanto, alla categoria delle variabili non osservabili o "latenti". Tuttavia, tracce della sua esistenza e entità sono ravvisabili in un insieme di indicatori che sono, al contrario, variabili direttamente misurabili. Nel contempo, sono individuabili alcune variabili che danno conto dell'esistenza e della dimensione del fenomeno stesso e che per ciò stesso sono classificabili come determinanti o correlate.

Basandosi sulla teoria statistica delle variabili latenti, il modello LISREL (*Linear Interdependent Structural Relationship*) nella prima delle due parti di cui si compone, il cosiddetto "modello di misura", stima l'economia sommersa come fattore comune latente di un selezionato insieme di indicatori Y_j ($j=1, 2, \dots, m$); nella seconda parte, "il modello strutturale", si specifica e misura il legame tra una serie di determinanti X_i ($i=1, 2, \dots, n$), anch'essa scelta a priori, e la variabile latente estratta nella prima parte³.

Il modello teorico, applicato alle venti regioni italiane, è rappresentabile concettualmente dal seguente diagramma:

Fig. 2 RAPPRESENTAZIONE SCHEMATICA DEL MODELLO LISREL



³ Cfr. Frey e Weck-Hanneman (1984).

Nell'ambito dell'approccio LISREL, gli indicatori tradizionalmente utilizzati allo scopo di quantificare l'entità dell'economia sommersa sono:

- il tasso di attività maschile: un coinvolgimento in attività economiche non regolari implica una riduzione del tasso di partecipazione nell'economia ufficiale. In particolare, tale ricollocazione sembra, infatti, coinvolgere in modo più significativo la componente maschile delle forze di lavoro rispetto a quella femminile, la cui partecipazione al mercato del lavoro risulta maggiormente dipendere da un'ampia serie di rigidità amministrative e di vincoli sociali. Il segno atteso dall'esercizio di stima è negativo.
- la dinamica del PIL: l'esistenza di una sfera sommersa dell'economia comporta un travaso di *input* produttivi da quella regolare a quella irregolare, un fatto che tende a deprimere l'andamento della componente "ufficiale" del PIL. Anche in questo caso, il coefficiente associato a tale variabile è atteso con il segno "meno".
- la domanda di moneta: le transazioni nell'economia sommersa vengono regolate in contante allo scopo di non lasciare tracce osservabili. Il risultato empirico dovrebbe confermare una relazione diretta tra *cash* e attività in nero.

Precisato che in mancanza di dati (o anche di stime non ufficiali) sullo *stock* di circolante per regione, viene qui utilizzato il volume dei depositi bancari regionali come "indicatore inverso" della dimensione delle transazioni regolate in contanti.

Rispetto all'insieme di variabili sopra indicato, nella versione del modello qui proposta si tiene conto anche dei seguenti indicatori:

- l'energia elettrica consumata: la relazione di proporzionalità tra produzione industriale e energia elettrica implica, infatti, che la produzione afferente ad attività economiche non regolari venga comunque "catturata" dai consumi fatturati di energia. Il segno atteso è quindi positivo.
- la quota delle imposte indirette sul valore aggiunto, al fine di tenere conto di fenomeni di evasione fiscale che costituiscono una componente "diretta" delle attività economiche in nero. In questo caso, appare chiaro che il segno atteso è negativo; vale a dire, minore il gettito derivante da imposte indirette, maggiore l'intensità del sommerso.

Tra le variabili ritenute rilevanti per spiegare l'esistenza (o, forse più correttamente, la persistenza) dell'economia sommersa, vengono usualmente incluse le seguenti:

- il tasso di disoccupazione: a prima vista, infatti, sembrerebbe che l'incentivo a esercitare attività economiche non regolari sia tanto più alto quanto più ampia è l'area dei senza lavoro. Peraltro, le risultanze empiriche non risultano univoche, essendo anche possibile la presenza di un segno negativo.
- il tasso di inflazione: esisterebbe un effetto di sostituzione tra beni e servizi forniti nell'ambito dell'economia regolare e quelli prodotti in quella irregolare. In sostanza, nelle aree caratterizzate da crescita dei prezzi relativamente più elevata, è presente la tendenza ad avvalersi di prodotti più a buon mercato, tipicamente provenienti da attività sommerse. In tal caso, la relazione con l'intensità del sommerso sarebbe quindi di segno positivo.
- il peso della regolamentazione, approssimato dalla quota dei dipendenti pubblici sull'occupazione totale. Anche in questo caso, la correlazione con le attività non regolari dovrebbe risultare positiva.
- l'aliquota dei contributi sociali: quanto più elevata è l'aliquota nominale tanto maggiore è l'incentivo a non iscrivere i lavoratori nei libri paga delle imprese. Il legame atteso sarebbe quindi positivo anche se, come si vedrà, i risultati di stima risultano essere ambigui.
- l'aliquota delle imposte dirette sul reddito delle persone fisiche e/o delle imprese. La pressione della tassazione diretta è attesa influire in modo diretto sulla presenza del sommerso.

Nella versione del modello LISREL proposta in questa sede, sono state aggiunte:

- la dimensione del mercato locale approssimata dal PIL pro capite regionale. Minore il livello di tale indicatore, più elevata la quota di sommerso nell'economia regionale.
- il costo del finanziamento, utilizzando quale *proxy* il tasso medio sugli impieghi bancari. Il segno atteso è, naturalmente, positivo.
- il livello di infrastrutturazione regionale, misurato dal valore delle opere pubbliche completate. In questo caso, la previsione è quella di una relazione negativa con le attività non regolari.

Per quanto riguarda l'aliquota sulle imposte dirette, l'ipotesi sotto-

stante nella stima qui effettuata, è che le attività economiche non regolari vengano esercitate nella forma di imprese individuali e di società di persone, soggette quindi a un “regime IRPEF”. Per ciò che concerne il “peso” degli oneri contributivi, è parso opportuno utilizzare la quota degli stessi sul costo del lavoro complessivo.

Sulla base dell’esercizio empirico compiuto, utilizzando un *pooling* di dati regionali disponibili a partire dal 1980 fino al 1999⁴, sono stati ottenuti i seguenti risultati.

***I principali
risultati della
stima***

Per quanto concerne gli indicatori della “intensità” del sommerso, va subito precisato come tutte le variabili utilizzate hanno prodotto i segni attesi, confermando il tipo di relazioni sopra esposte. In particolare, dal punto di vista della significatività statistica, si segnalano: i depositi bancari, il peso delle imposte indirette sul valore aggiunto seguite, in ordine di rilevanza decrescente, dal tasso di attività maschili, dalla dinamica del PIL e dalla intensità energetica.

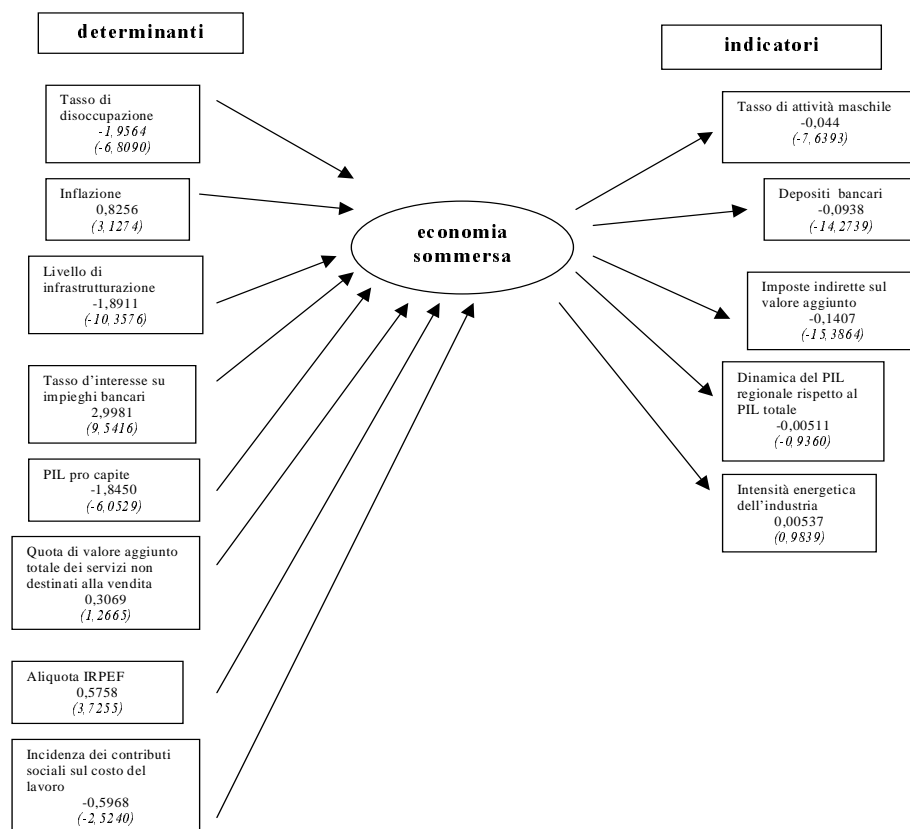
Quanto alle determinanti dell’economia irregolare, l’approfondi-

⁴ La banca dati utilizzata nella stima del modello LISREL a livello regionale è stata ricostruita dall’ISAE sulla base di più fonti statistiche:

- tasso di attività maschile: ISTAT-Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro per il periodo 1993-99; ricostruzione ISAE per il periodo 1980-92;
- tasso di crescita del PIL: ISTAT-Conti Economici Territoriali- SEC79 per il periodo 1980-95 e SEC95 per il periodo 1995-99;
- imposte indirette: ISTAT-Conti Economici Territoriali- SEC79 per il periodo 1980-95 e SEC95 per il periodo 1995-99;
- depositi bancari: Banca d’Italia-Bollettino Statistico 1980-89 e Bollettino Economico 1990-99;
- consumi di energia elettrica: ENEL 1980-99;
- tasso di disoccupazione: ISTAT-Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro per il periodo 1993-99; PROMETEIA, 1980-92;
- tasso di inflazione: ricostruzione ISAE sulla base dei dati ISTAT - Rilevazione sui prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati;
- opere pubbliche completate in valore: PROMETEIA, 1980-99;
- tasso medio sugli impieghi bancari: ricostruzione ISAE sulla base di dati cortesemente forniti dai professori Giorgio Calcagnini e Donald D. Hester;
- PIL pro capite: ISTAT-Conti Economici Territoriali- SEC79 per il periodo 1980-95 e SEC95 per il periodo 1995-99;
- valore aggiunto dei servizi non vendibili: ISTAT-Conti Economici Territoriali- SEC79 per il periodo 1980-95 e SEC95 per il periodo 1995-99;
- aliquota delle imposte dirette sul reddito delle persone fisiche: ricostruzione ISAE sulla base dei dati di Ursula Herr in “L’evoluzione della struttura dell’IRPEF: un’analisi attraverso le dichiarazioni;
- incidenza dei contributi sociali sul costo del lavoro: ISTAT-Conti Economici Territoriali- SEC79 per il periodo 1980-95 e SEC95 per il periodo 1995-99.

mento qui effettuato sulle venti regioni italiane mostra che l'insieme delle variabili considerate nella stima del modello è sostanzialmente coerente con i risultati empirici presenti in letteratura. Più in dettaglio, il contributo più evidente alla spiegazione dell'esistenza e della persistenza del sommerso sembra essere legato al livello di infrastruttura-

Fig. 3 I RISULTATI DELLA STIMA DEL MODELLO LISREL SUL POOLING REGIONALE, 1980-1999



$\chi^2 = 610$ *p-value* 0.0001; gradi di libertà = 36; bontà del *fit* (GFI) = 0,85; bontà del *fit* corretta (AGFI) = 0,62.

Fonte: ISAE.

Nota: per ogni variabile sono indicati i coefficienti stimati con i relativi *t-statistic* tra parentesi.

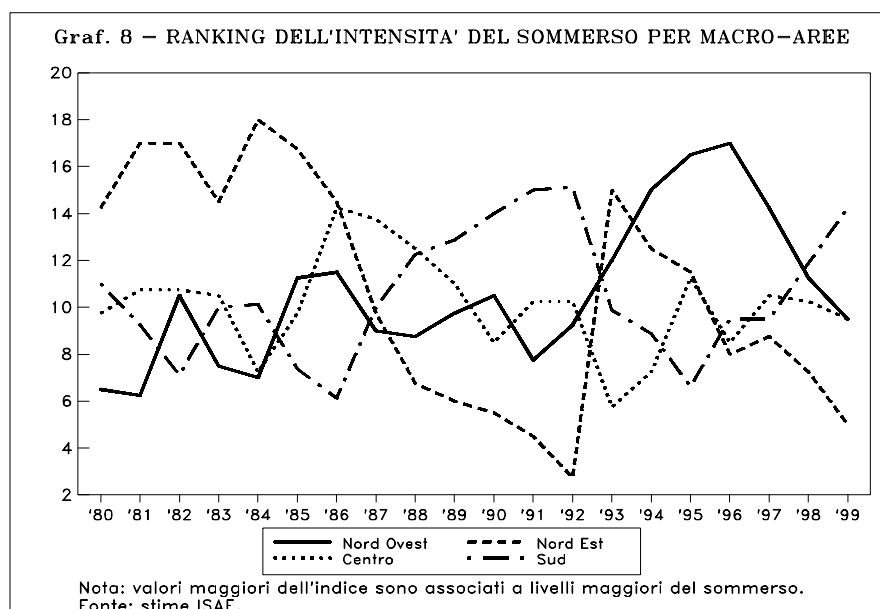
zione, al costo dei finanziamenti bancari e alla dimensione del mercato locale come approssimata dai redditi pro capite. Pur risultando statisticamente significativi e con i segni attesi, l'aliquota sulle imposte dirette e l'andamento dell'inflazione sembrano "spiegare" in modo meno robusto l'intensità del fenomeno.

Una considerazione particolare va fatta in relazione al tasso di disoccupazione e all'incidenza degli oneri contributivi sul costo del lavoro. Il segno negativo mostrato dalla prima variabile può trovare una

giustificazione nel fatto che la quota dei senza lavoro ha un andamento strettamente correlato con il ciclo economico. Pertanto, si può ipotizzare - quanto meno dal punto di vista della dinamica del sommerso - che in parallelo a una diminuzione dell'attività economica ufficiale si possa verificare una contrazione delle attività in nero.

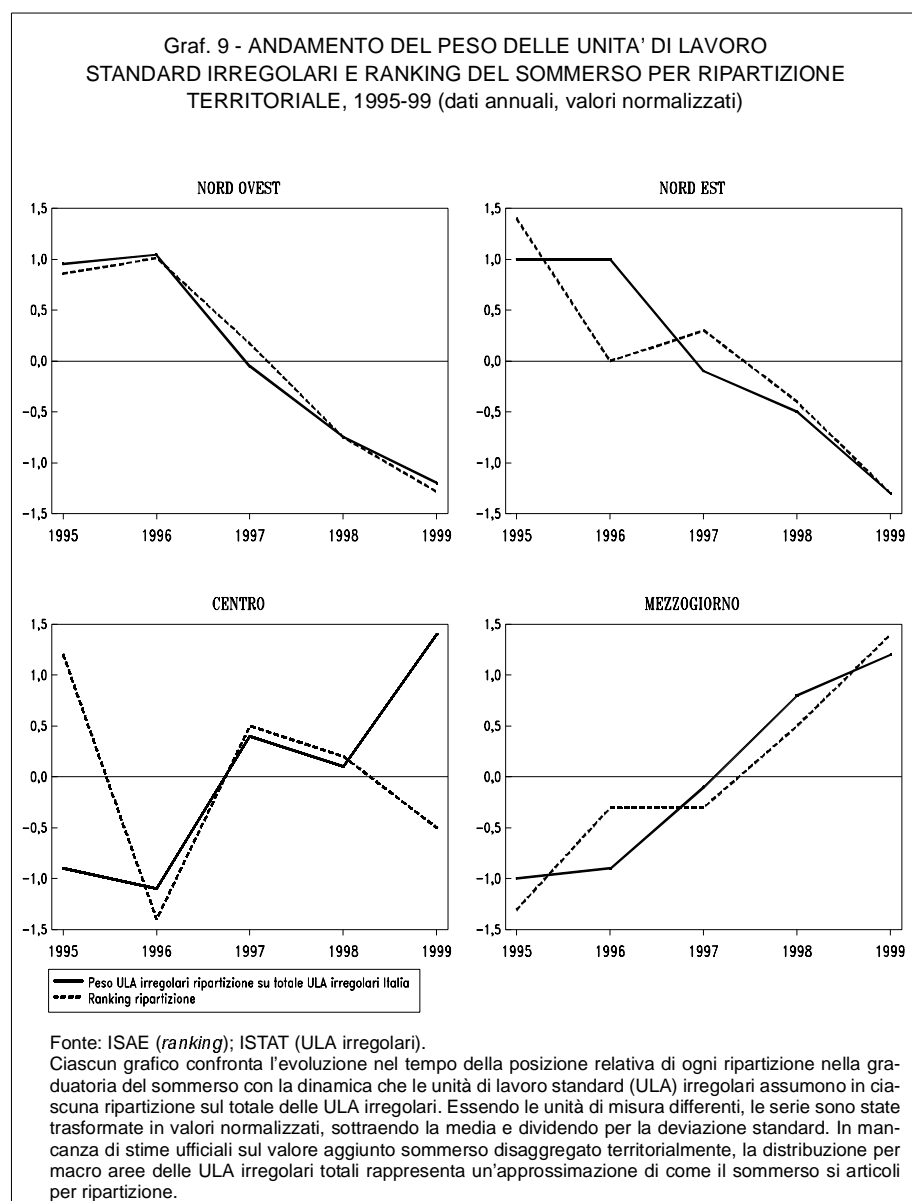
La seconda variabile, in modo apparentemente controintuitivo, presenta un segno negativo, benché il coefficiente non sia particolarmente significativo. Due sono le possibili spiegazioni: la prima riferita al legame, percepito come molto stretto e visibile dal singolo lavoratore, tra oneri contributivi e successive prestazioni previdenziali, qualcosa che sottolinea "l'utilità" del versamento, sebbene molto costoso, dei contributi. La seconda, maggiormente connessa al punto di vista delle imprese, potrebbe riflettere, soprattutto in alcune regioni del paese, l'esistenza di incentivi e agevolazioni pubbliche compensative tali da ridimensionare l'effetto scoraggiante, ai fini della regolarizzazione, che l'elevato livello degli oneri sembrerebbe in grado di produrre.

Va precisato che il metodo di stima utilizzato consente di ottenere una misura relativa e non assoluta della dimensione del sommerso. Più precisamente, a partire dai coefficienti stimati nel modello strutturale, è possibile, tramite una procedura di normalizzazione, calcolare il peso



Le serie riportate nel grafico sono ottenute come media di posizioni assunte da ciascuna regione nella graduatoria da 1 a 20: valori maggiori dell'indice sono associati a livelli più elevati del sommerso. Ad esempio, il valore relativo al Nord Est nel 1984 indica che la posizione relativa media delle regioni di quest'area si attestava intorno al valore di 18, a indicare un'intensità del fenomeno più elevata rispetto alle altre ripartizioni.

relativo di ciascuna variabile, preventivamente standardizzata, nella determinazione della variabile latente estratta nella prima parte del modello. Dalla somma dei prodotti dei pesi per le rispettive variabili, si ottiene la serie storica dell'economia sommersa espressa in termini standardizzati. L'ordinamento anno per anno delle venti regioni in senso decrescente (valori più elevati si associano a un peso maggiore del sommerso nell'economia regionale), riflette la grandezza relativa del



fenomeno in ciascuna regione. La serie storica del *ranking* riferito a ogni regione cattura l'evoluzione nel tempo della posizione relativa di

ciascuna regione nella graduatoria dell'entità del sommerso⁵.

Accorpendo le regioni per macro aree (Graf. 8), si calcola il *ranking* a livello di ripartizione, che evidenzia, con chiarezza maggiore rispetto alla disaggregazione regionale, un'intensità del sommerso disomogenea, sia dal punto di vista temporale sia da quello territoriale.

Le regioni del Nord Ovest, facendo seguito a un decennio di stabilità dell'incidenza del fenomeno sull'economia dell'area, hanno registrato un'accentuazione del fenomeno a partire dai primi anni novanta fino alla metà di questo decennio. Le regioni del Nord Est dominano la prima metà degli anni ottanta, per poi sperimentare un sostanziale declino fino al 1992. La crisi del 1993 ha fatto segnare, in quest'area, una ripresa delle attività sommerse che, tuttavia, a partire già dall'anno seguente hanno cominciato a subire un nuovo calo fino agli anni più recenti. Nella ripartizione del Centro il fenomeno sembra essere caratterizzato per tutto il periodo campionario da una sostanziale stazionarietà. La fase di forte rallentamento dell'economia italiana dei primi anni novanta sembra aver causato una pesante riduzione delle attività in nero localizzate nelle regioni del Mezzogiorno. Solamente in concomitanza con la ripresa del 1997, l'area ha conosciuto un deciso incremento dell'intensità del sommerso, che prosegue fino agli ultimi anni, in controtendenza con la dinamica involutiva che caratterizza il fenomeno nelle altre aree del paese.

In tutte le macro aree, l'evoluzione del *ranking* riproduce abbastanza fedelmente il profilo temporale dell'incidenza delle unità di lavoro *standard* irregolari territoriali sul totale delle unità di lavoro *standard* irregolari, di recente pubblicate dall'ISTAT limitatamente al periodo 1995-99 (Graf. 9).

⁵ Il livello dell'economia sommersa regionale, in termini di incidenza percentuale sul PIL, può essere ottenuto soltanto indirettamente, a partire da un livello assoluto per l'intera economia riferito a un anno base e tenendo conto delle distanze tra le posizioni relative che emergono dal *ranking* regionale.

I PRINCIPALI PROVVEDIMENTI PER L'EMERSIONE

I contratti di riallineamento

I primi provvedimenti finalizzati in modo diretto a favorire l'emersione sono costituiti dai contratti di riallineamento; essi vengono introdotti negli anni ottanta nell'ambito della contrattazione aziendale e territoriale del settore dell'abbigliamento e delle calzature nelle regioni del Sud, in particolare in Puglia. L'obiettivo di tale contrattazione è quello di permettere alle piccole imprese, attraverso alcune deroghe ai contratti nazionali, di affrontare contesti economici nei quali può risultare difficile applicare i livelli salariali contrattuali. I seguenti provvedimenti svolgono un ruolo di rilievo nell'istituzione e nelle successive modifiche dei contratti di riallineamento: il Patto per il Lavoro del settembre 1996, la legge 608 del novembre 1996, la legge 196 del giugno 1997 (il cosiddetto "Pacchetto Treu") e la legge Finanziaria per l'anno 1999. Sulla base dell'attuale normativa, le caratteristiche dei contratti di riallineamento sono le seguenti:

- i contratti possono riguardare solo le aree ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure caratterizzate da gravi forme di sottoccupazione;
- i contratti possono essere applicati a tutti i settori;
- le strutture locali delle organizzazioni sindacali e delle associazioni dei datori di lavoro firmatarie del contratto nazionale di riferimento concludono un accordo provinciale che definisce le forme ed i tempi del progressivo allineamento del trattamento salariale a quello del contratto di settore;
- l'allineamento ai minimi salariali stabiliti dai contratti nazionali deve essere completato entro 36 mesi, mentre l'applicazione della parte normativa del contratto è immediata;
- le imprese possono aderire all'accordo provinciale, firmando, insieme alle stesse organizzazioni che lo hanno siglato, un verbale aziendale di recepimento;
- oltre ai minori livelli salariali, le imprese che aderiscono ai contratti di riallineamento beneficiano di un adeguamento graduale agli obblighi contributivi, di facilitazioni nell'adattamento alle norme sulla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, della sanatoria rispetto alle violazioni fiscali e contributive precedenti e di altri incentivi di carattere economico.

A dicembre 1999 risultano firmati nel Sud 199 accordi, che hanno coinvolto 22.010 lavoratori (esclusi quelli agricoli), concentrati principalmente nel settore tessile in alcune aree della Puglia. Quindi, l'incisività complessiva di questo strumento nelle realtà economiche delle regioni più arretrate resta ancora molto limitata.

Alcuni importanti motivi che possono contribuire a spiegare questo andamento sono costituiti dalle incertezze che hanno accompagnato la normativa per questi contratti, più volte emendata nel corso degli anni, e la corrispondente difficoltà ad integrare tale strumento con le altre politiche di emersione e di sviluppo delle aree depresse.

La presenza di questi problemi ha prodotto una maggiore consapevolezza rispetto alla complessità ed ai molteplici aspetti che compongono il problema delle attività sommerse.

***I recenti
provvedimenti
per l'emersione***

Si è così venuta delineando - il processo è infatti ancora in pieno sviluppo - una strategia di politica economica parimenti complessa, che prevede l'adozione di misure sempre più mirate all'emersione, le quali, soprattutto in prospettiva, dovrebbero integrarsi con tutti gli altri interventi per lo sviluppo delle aree depresse.

In questa ottica, la legge Finanziaria per il 1999 ha previsto misure rivolte a rendere più agevoli le procedure per la stipula dei contratti di riallineamento e, nello stesso tempo, a rendere più incisiva l'azione di repressione delle attività sommerse.

Un elemento importante di questo processo è costituito dall'istituzione, nella legge finanziaria citata, di un Comitato per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con compiti di coordinamento, proposte ed analisi⁶. A livello regionale e provinciale, sono state istituite Commissioni con compiti di analisi del lavoro irregolare a livello territoriale e di sostegno dei processi di emersione - da realizzarsi attraverso la stipula di contratti di riallineamento e l'assistenza alle imprese, finalizzata all'accesso al credito agevolato, alla formazione ed alla predisposizione di aree attrezzate.

Questa azione è proseguita, con riguardo agli interventi di tipo diretto, con la predisposizione nella legge Finanziaria per il 2002 di interventi specifici per l'emersione del lavoro irregolare, le cui caratteristiche principali⁷ sono le seguenti:

⁶ Per maggiori approfondimenti sulla struttura e sul ruolo di questo Comitato si rimanda al sito www.governo.it/sez_presidenza/lavoro/index.htm.

- gli imprenditori che hanno fatto ricorso a lavoro irregolare, non adempiendo in tutto o in parte agli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia fiscale e previdenziale, possono farlo emergere, tramite apposita dichiarazione di emersione, da presentare entro il 30 novembre 2002, con indicazione, oltre al numero e alle generalità dei lavoratori emersi, del relativo costo del lavoro in misura non inferiore a quanto previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro di riferimento.

Per il periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore della legge e per i due periodi successivi, la dichiarazione di emersione costituisce titolo di accesso al seguente regime di incentivo fiscale e previdenziale:

- gli imprenditori che, con la dichiarazione di cui al punto precedente, si impegnano nel programma di emersione, e conseguentemente, incrementano il reddito imponibile dichiarato rispetto a quello relativo al periodo di imposta precedente, hanno diritto, fino a concorrenza del triplo del costo del lavoro che hanno fatto emergere con la dichiarazione, all'applicazione sull'incremento stesso di una imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), e dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG), con tassazione separata rispetto al rimanente imponibile, dovuta in ragione di un'aliquota del 10% per il primo periodo d'imposta, del 15% per il secondo periodo d'imposta e del 20% per il terzo periodo d'imposta. L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) non è dovuta fino a concorrenza dell'incremento del reddito imponibile dichiarato. Per il secondo ed il terzo periodo d'imposta, nel calcolo dell'incentivo si tiene conto delle eventuali variazioni in diminuzione del costo del lavoro emerso.
- Sul maggiore imponibile previdenziale relativo ai redditi di lavoro emersi dichiarati, e conseguente alla dichiarazione di emersione, si applica una contribuzione sostitutiva dovuta in ragione di un'aliquota del 7% per il primo periodo, del 9% per il secondo periodo e dell'11% per il terzo periodo e, ai fini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, si applicano tassi di

⁷ Testo definitivo, modificato dalla legge Finanziaria per il 2002 (legge 28 dicembre 2001, n. 448 art. 9, comma 15), della Legge n. 383 del 18 ottobre 2001 sull'emersione - "Primi interventi per il rilancio dell'economia". Per maggiori approfondimenti si rimanda al sito www.governo.it/sez_presidenza/lavoro/index.htm

premio ridotti rispettivamente del 75% per il primo anno, del 70% per il secondo anno e del 65% per il terzo anno.

- I lavoratori, che, parallelamente, si impegnano nel programma di emersione sono esclusi da contribuzione previdenziale e, sui loro redditi di lavoro emersi, si applica un'imposta sostitutiva dell'IRPEF, con tassazione separata rispetto al rimanente imponibile, dovuta in ragione di un'aliquota del 6% per il primo anno, dell'8% per il secondo anno e del 10% per il terzo anno. La contribuzione e l'imposta sostitutiva dovute per il primo periodo d'imposta, sono versate in un'unica soluzione, entro il termine di presentazione della dichiarazione di emersione, ovvero in ventiquattro rate mensili, maggiorate degli interessi legali, a partire dal predetto termine.
- Per gli imprenditori, su specifica richiesta, la dichiarazione di emersione vale anche come proposta di concordato tributario e previdenziale, se presentata prima dell'inizio di eventuali accessi, ispezioni e verifiche o della notifica dell'avviso di accertamento o di rettifica. In questo caso, fino a concorrenza del costo del lavoro oggetto della dichiarazione di emersione, l'imprenditore dichiara, per ciascuno dei periodi precedenti, il costo del lavoro irregolare utilizzato. Per ciascuno di questi periodi il concordato si perfeziona con il pagamento di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF, dell'IRPEG e dell'IRAP, dell'IVA e dei contributi previdenziali e premi assicurativi, con tassazione separata rispetto al rimanente imponibile, dovuta in ragione di un'aliquota dell'8% del costo del lavoro irregolare utilizzato e dichiarato, senza applicazione di sanzioni e interessi. Per ciascuno degli stessi periodi, sul presupposto della sussistenza dei requisiti di legge, il concordato produce effetti preclusivi automatici degli accertamenti fiscali relativi all'attività d'impresa e previdenziali, fino a concorrenza del triplo del costo del lavoro irregolare utilizzato.
- Il pagamento dell'imposta sostitutiva può essere effettuato in unica soluzione, entro il termine di presentazione della dichiarazione di emersione, con una riduzione del 25%, ovvero in ventiquattro rate mensili a partire dal predetto termine, senza applicazione di interessi.
- I lavoratori delle imprese che aderiscono ai programmi di emersione possono, parallelamente, estinguere i loro debiti fiscali e previdenziali, connessi alla prestazione di lavoro irregolare, per ciascuno degli anni che intendono regolarizzare, mediante il pagamento di una

contribuzione sostitutiva, con tassazione separata rispetto al rimanente imponibile, dovuta in ragione di lire 200.000 per ogni anno pregresso, senza applicazione di sanzioni ed interessi. Il pagamento è effettuato nei termini e con le modalità di cui al comma 3. È precluso ogni accertamento fiscale e previdenziale sui redditi di lavoro per gli anni regolarizzati. I lavoratori possono, a domanda, ricostruire la loro posizione pensionistica relativamente ai periodi di lavoro pregressi effettuati presso l'impresa che presenta la dichiarazione di emersione alla quale appartengono alla data del 30 giugno 2002. La ricostruzione, che avviene esclusivamente mediante contribuzione volontaria, integrata fino ad un massimo del 66% della quota a carico del datore di lavoro dal fondo di cui all'articolo 5 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, consente di coprire, fino ad un massimo di sessanta mesi, periodi contributivi di venti mesi ogni dodici mesi di lavoro svolto presso la suddetta impresa a far data dal 30 giugno 2002. La ricostruzione avviene alla fine di ogni periodo lavorativo di dodici mesi.

**Alcuni
provvedimenti
di tipo indiretto**

Prenderemo ora in esame due gruppi di interventi che, a parere di molti osservatori, hanno contribuito in modo indiretto, attraverso la loro azione di incentivo sugli investimenti e sull'occupazione, all'emersione di attività in precedenza sommerse: il prestito d'onore e le detrazioni di imposta.

**Il prestito
d'onore**

Il prestito d'onore⁸ - introdotto dall'art.9 septies legge 608/96 "Misure straordinarie per la promozione del lavoro autonomo" - si propone di finanziare nelle aree svantaggiate iniziative imprenditoriali di piccola entità promosse da soggetti residenti in tali aree. Le principali caratteristiche del prestito d'onore possono essere così sintetizzate:

- Il finanziamento può raggiungere il 100% degli investimenti e non può superare i 50 milioni di lire;
- il 60% della quota, fino ad un massimo di 30 milioni, viene erogata a fondo perduto;
- il restante 40%, fino ad un massimo di 20 milioni, viene erogato in forma di prestito agevolato che deve essere restituito in cinque anni.

Una volta che il contratto di agevolazione è stato stipulato:

- è possibile ottenere un anticipo pari al 30% del totale dei contributi;

⁸ Per maggiori approfondimenti ed informazioni sul prestito d'onore e sulle altre opportunità offerte dalla normativa vigente si rimanda al sito www.opportunitalia.it.

- il restante 70% viene erogato in un'unica soluzione a saldo, una volta completati gli investimenti.

Nell'ambito delle agevolazioni finanziarie per la gestione, viene erogato un contributo pari al 90% delle spese affrontate durante il primo anno di attività. Si tratta di un contributo a fondo perduto che non può superare i 10 milioni di lire per le spese ammissibili effettivamente sostenute. In tale ambito:

- è possibile richiedere un anticipo pari al 40% delle spese previste;
- il restante 60% dei contributi viene erogato a saldo in seguito alla presentazione da parte del beneficiario della documentazione giustificativa di spesa.

Oltre alle agevolazioni finanziarie, vengono fornite alcune agevolazioni reali, che consistono in un servizio gratuito di consulenza ed assistenza tecnica da parte di un *tutor* specializzato per un periodo massimo di un anno. Questo servizio si riferisce ad un'attività di assistenza nel campo amministrativo, contabile, fiscale e legale fornita nella fase di realizzazione degli investimenti e di avvio dell'attività di gestione.

La normativa, che riguardava esclusivamente le ditte individuali, è stata ampliata dal Decreto del 28 maggio 2001 n. 295, che ha recepito le direttive della legge n.144/99 sull'autoimprenditorialità, prevedendo l'ampliamento del prestito d'onore anche:

- alle microimprese ovvero le società in nome collettivo, le società semplici e le società in accomandita semplice;
- alle ditte individuali e le società che intendano avviare un'attività nell'ambito del franchising in qualità di affiliati.

Le iniziative possono riguardare qualsiasi settore. Le uniche limitazioni riguardano il settore della produzione, trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli, ed trasporti.

Il prestito d'onore ha conosciuto un notevole successo. Nell'anno 2000 sono state presentate⁹ nelle regioni meridionali 20.701 domande, e ne sono state approvate 9.360 per un importo complessivo di somme impegnate pari a 273,11 milioni di euro. Le Regioni che hanno presentato il maggior numero di domande sono la Campania (5.536), la Pu-

⁹ Questi dati sono tratti da Ministero delle Attività Produttive (2001), al quale si rimanda per maggiori approfondimenti.

**Il credito
d'imposta**

glia (4.561), la Calabria (4.176) e la Sicilia (3.880).

Lo strumento del credito di imposta è stato introdotto nelle ultime leggi Finanziarie con lo scopo di incentivare gli investimenti e le assunzioni di personale nelle imprese localizzate, in particolare, nelle aree depresse. Secondo stime governative, si calcola che tra l'ottobre 1997 e l'aprile 2000, 114.889 persone siano state assunte nelle piccole e medie imprese meridionali per effetto del credito di imposta. L'83% delle nuove assunzioni riguarda contratti a tempo indeterminato. La Sicilia, la Campania e la Puglia sono le regioni nelle quali il credito d'imposta ha maggiormente creato nuova occupazione, totalizzando rispettivamente il 25,4% e il 23,5% ed il 19,4% sul totale delle nuove assunzioni.

Le ultime disposizioni sul credito di imposta, contenute negli artt.7 e 8 nella legge finanziaria per il 2001, operano nel modo seguente.

L'art.7 "Incentivi per l'incremento dell'occupazione", stabilisce che ai datori di lavoro, che nel periodo compreso tra il 1° ottobre 2000 e il 31 dicembre 2003 incrementano il numero dei lavoratori dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato è concesso un credito di imposta. Il credito di imposta è commisurato, nella misura di lire 800.000 per ciascun lavoratore assunto e per ciascun mese, alla differenza tra il numero dei lavoratori con contratto di lavoro a tempo indeterminato rilevato in ciascun mese rispetto al numero dei lavoratori con contratto di lavoro a tempo indeterminato mediamente occupati nel periodo compreso tra il 1° ottobre 1999 e il 30 settembre 2000. Per le assunzioni di dipendenti con contratti di lavoro a tempo parziale, il credito d'imposta spetta in misura proporzionale alle ore prestate rispetto a quelle del contratto nazionale. Il credito d'imposta è concesso anche ai datori di lavoro operanti nel settore agricolo che incrementano il numero dei lavoratori operai, ciascuno occupato per almeno 230 giornate all'anno. I requisiti per ottenere il credito d'imposta sono i seguenti:

- i nuovi assunti devono essere di età non inferiore a 25 anni;
- i nuovi assunti non devono avere svolto attività di lavoro dipendente a tempo indeterminato da almeno 24 mesi o siano portatori di *handicap* individuati ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104;
- devono essere osservati i contratti collettivi nazionali anche con riferimento ai soggetti che non hanno dato diritto al credito d'imposta;

- devono essere rispettate le prescrizioni sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori previste dai decreti legislativi 19 settembre 1994, n. 626, e 14 agosto 1996, n. 494, e loro successive modificazioni, nonché dai successivi decreti legislativi attuativi di direttive comunitarie in materia di sicurezza ed igiene del lavoro.

L'art. 8, "agevolazione per gli investimenti nelle aree svantaggiate" stabilisce che ai soggetti titolari di reddito d'impresa, esclusi gli enti non commerciali, che, a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2000 e fino alla chiusura del periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2006, effettuano nuovi investimenti nelle aree territoriali individuate dalla Commissione delle Comunità Europee come destinatarie degli aiuti a finalità regionale di cui alle deroghe previste dall'articolo 87, paragrafo 3, lettere *a)* e *c)*, del Trattato che istituisce la Comunità europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam di cui alla legge 16 giugno 1998, n. 209, è attribuito un credito d'imposta entro la misura massima consentita nel rispetto dei criteri e dei limiti di intensità di aiuto stabiliti dalla predetta Commissione. Per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2000, sono agevolabili i nuovi investimenti acquisiti a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge o, se successiva, dall'approvazione del regime agevolativo da parte della Commissione delle Comunità europee. Il credito d'imposta non è cumulabile con altri aiuti di Stato a finalità regionale o con altri aiuti che abbiano ad oggetto i medesimi beni che fruiscono del credito d'imposta. Inoltre, agli investimenti localizzati nei territori di cui all'obiettivo 1 del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, nonché in quelli delle regioni Abruzzo e Molise, si applica la deduzione degli ammortamenti nella misura del 90 per cento.

CONCLUSIONI

Questo capitolo ha analizzato in dettaglio le cause e l'intensità del "sommerso" nell'economia italiana. Le tre analisi empiriche qui presentate - nonostante evidenti e inevitabili difformità sul piano della costruzione metodologica - convergono nell'enucleare come determinanti primarie dell'economia irregolare un insieme di variabili particolarmente concentrate sulla regolamentazione, sulla fiscalità gravante sulle imprese e sull'efficienza ed efficacia dell'azione della Pubblica Amministrazione.

In particolare, nel primo esercizio di stima, viene effettuato un confronto relativo ai paesi OCSE che consente di valutare con attenzione alcune delle ragioni alla base della presenza del sommerso in contesti istituzionali e strutturali tra loro assai diversi. In questo quadro, le attività non regolari della Finlandia, ad esempio, sono difficilmente assimilabili a quelle di paesi quali quelli dell'Europa meridionale. Con questa consapevolezza, tuttavia, le stime sottolineano in modo generalizzato l'importanza delle variabili legate alle regole e ai comportamenti vigenti nella Pubblica Amministrazione e nel mercato del lavoro.

Nel secondo esercizio empirico, viene proposta una stima esplicita della diversa incidenza del sommerso nelle venti regioni italiane. L'analisi, che "copre" un lungo periodo di quasi vent'anni, costruisce un *ranking* tra regioni dal quale si può evincere sia la diffusione del fenomeno in tutto il paese (ma con una particolare accentuazione nel Mezzogiorno), sia la presenza dominante, anche in questo caso, delle variabili istituzionali e, quindi, di "ambiente".

La terza analisi di carattere empirico presente nel capitolo si avvale dei risultati di un'inchiesta *ad hoc* sul sommerso, condotta nello scorso mese di febbraio dall'ISAE presso i campioni di imprese manifatturiere, di imprese di servizi e di consumatori usualmente mensilmente consultati dal nostro Istituto ai fini delle proprie valutazioni congiunturali e della misurazione degli indici del clima di fiducia. La *survey* offre informazioni molto preziose e inedite sulla percezione del fenomeno da parte di imprenditori e famiglie, ma, in modo forse ancora più importante, contribuisce ad approfondire aspetti finora meno analizzati dalle analisi empiriche: i costi, in termini di *unfair competition*, legati alla presenza del sommerso; la dimensione media delle

aziende in nero; l'efficacia delle politiche pubbliche varate negli scorsi anni. Tali politiche, peraltro, vengono illustrate in dettaglio nel capitolo anche nei loro dettagli istituzionali.

Il quadro d'insieme che è possibile trarre dagli approfondimenti appena accennati è che il sommerso rappresenta una sorta di sistema parallelo, assai contiguo all'economia ufficiale, il cui radicamento e la cui persistenza nel tempo appaiono legati a una pluralità di cause in cima alle quali, come si è visto, sembrerebbe collocarsi la "qualità" della regolamentazione e dell'ambiente istituzionale.

Lo sforzo delle politiche pubbliche, di fronte a un fenomeno così distorto, è molto complesso e delicato. La difficoltà maggiore sembra risiedere nella ricerca di un equilibrio tra repressione dell'illegalità e incentivazione all'emersione. L'esistenza di centinaia di migliaia di imprenditori che producono, in condizioni di totale o parziale illegalità, costituisce infatti un'occasione da sfruttare al fine di incrementare la quantità di imprese regolarmente operanti e il numero di lavoratori altrettanto ufficialmente impiegati.

Le *policies*, in definitiva devono tendere alla *regolarizzazione* delle attività in nero. Di fronte alla pluralità di determinanti del sommerso e al ruolo preponderante giocato dalle variabili di ambiente e di sistema, tali politiche sono inevitabilmente costituite da un insieme di interventi *ad hoc* (incentivazioni contributive e fiscali in primo luogo) e di iniziative di carattere più generale, capaci cioè di rafforzare l'ambiente economico nel suo complesso (semplificazioni nell'operato della Pubblica Amministrazione, flessibilizzazione delle regole sul mercato del lavoro, riduzione strutturale del carico fiscale su investimenti e occupazione, miglioramento della dotazione infrastrutturale). Date le diverse caratteristiche e intensità del fenomeno tra regioni, il ruolo delle politiche locali di sviluppo e il costante coinvolgimento delle istituzioni ad esso in vario modo interessate (Amministrazioni Regionali e Locali, organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro, comunità accademiche) appare in questo contesto indispensabile ai fini sia di una più compiuta ed effettiva attuazione degli interventi definiti in sede di governo nazionale, sia di una attenzione maggiore alle specificità territoriali delle attività non regolari.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Il “sommerso”: cause, intensità territoriali, politiche di regolarizzazione

- Arsi M. (2001), “Incentivi alle imprese tra decentramento amministrativo e programmazione 2000-2006”, *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, anno XV, n.3.
- Caimi G.M. (2001), “Il ruolo della Programmazione Negoziata nel processo del decentramento amministrativo e in riferimento alle politiche di programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea”, *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, anno XV, n.1-2.
- Camera dei Deputati, Servizio Studi (1999), “Il Mezzogiorno nella politica generale del dopo-euro”, Roma.
- Frey B.S. e H. Weck-Hanneman (1984), “The hidden economy as an “unobserved” variable”, *European Economic Review*, 26, 33-53.
- Giannola A. (2000), “La nuova programmazione. Evoluzione e restaurazione”, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, anno XIV, numero 3.
- Meldolesi L. e V. Aniello (a cura di) (1998), “L'Italia che non c'è: quant'è, dov'è, com'è”, *Rivista di Politica Economica*, Vol.VIII-IX.
- Meldolesi L. (2000), *Occupazione ed emersione. Nuove proposte per il Mezzogiorno*, Roma, Carocci
- Meldolesi L. (2001), *Sud: liberare lo sviluppo*, Roma, Carocci.
- Ministero delle Attività Produttive (2001), “Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive”, giugno, Roma.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (1998), *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Roma, Donzelli.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (1999), “Il Mezzogiorno: tendenza e politica economica”, Roma.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (2000), “Gli strumenti normativi dei fondi strutturali 2000-2006”, Roma.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (2000), “Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1 (2000-2006)”, Roma.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Documenti di programmazione economica-finanziaria, vari anni.
- Roma G. (2001), *L'economia sommersa*, Bari, Editori Laterza.
- Schneider F. e D.H. Enste (2000), “Shadow Economies: Size, Causes and Consequences”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII, pp.77-114.
- SVIMEZ (anni vari), *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.

RAPPORTO TRIMESTRALE N. 9
"RAPPORTO TRIMESTRALE" - Registrazione del Tribunale di Roma n° 78/2000 del 16 febbraio 2000
Direttore Responsabile dott.ssa Fulvia Brunetti
ISTITUTO DI STUDI E ANALISI ECONOMICA
ISAE - Roma - Piazza dell'Indipendenza, 4 - 00185

Prezzo 5 euro