

DÉSIRÉE TEOBALDELLI, DAVIDE TICCHI

*ECONOMIA INFORMALE: CAUSE E CONSEGUENZE
SULL'ECONOMIA UFFICIALE*

SOMMARIO: 1. Economia informale: la portata del fenomeno. – 2. Una possibile definizione di economia informale. 3. I metodi di stima dell'economia informale. – 4. I fattori di sviluppo dell'economia informale. – 5. Gli effetti dell'economia informale sull'economia ufficiale e le implicazioni per lo sviluppo economico.

1. Economia informale: la portata del fenomeno

L'economia informale è un fenomeno pervasivo che interessa tutti i paesi, indipendentemente dal grado di sviluppo economico e dalle caratteristiche strutturali. Stime recenti mirate a ricostruirne la dimensione a livello mondiale indicano che il settore informale rappresenta circa un terzo del PIL, ma tale stima cresce ben oltre il 50 per cento se si considerano solo le economie emergenti e i paesi in via di sviluppo¹.

Data la portata di tale fenomeno, lo studio delle sue dimensioni, delle possibili cause, dei soggetti coinvolti, nonché delle sue conseguenze ha suscitato negli ultimi anni un interesse crescente nell'ambito della teoria economica. Infatti, un settore informale di crescenti dimensioni comporta la distorsione degli indicatori ufficiali su cui si basa l'azione del governo nell'implementazione delle politiche economiche. Inoltre, la presenza

¹ L. MEDINA, F. SCHNEIDER, *Shadow Economies Around the World: What did We Learn Over the Last 20 Years?*, in *IMF Working Paper WP/18/17*, 2018. Disponibile online al sito SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3124402>. Gli autori stimano la dimensione dell'economia sommersa di 158 paesi a livello mondiale per il periodo 1991-2015. Essi riportano una dimensione mondiale media del settore informale pari al 31.9% del PIL. Mentre Bolivia e Zimbabwe sono i paesi interessati dal fenomeno in misura maggiore, con una dimensione dell'economia sommersa pari rispettivamente al 62.3 e 60.6 per cento del PIL, Austria e Svizzera sono i due paesi interessati dal fenomeno in misura inferiore, ovvero presentano un settore informale pari all'8.9 e 7.2 per cento rispetto al PIL. Sulla base del metodo utilizzato nel lavoro sopra citato, la stima dell'economia sommersa in Italia è pari al 25% del PIL.

dell'economia sommersa esercita un impatto sul settore ufficiale dell'economia, specialmente in relazione all'allocazione efficiente delle risorse, alla concorrenza, alla redistribuzione del reddito, alla produttività, alla crescita, nonché rispetto alla credibilità istituzionale. Da questo punto di vista, la conoscenza delle dimensioni del settore informale rappresenta un elemento essenziale per la valutazione degli effetti delle politiche fiscali.

Dall'altro lato, considerando che circa i due terzi del reddito prodotto nell'ambito dell'economia sommersa viene immediatamente speso nel settore ufficiale, alcuni ritengono che il settore informale possa agire da stimolo per l'economia ufficiale². Inoltre, data la sua natura flessibile, soprattutto per quanto riguarda il lavoro, esso può rappresentare una sorta di ammortizzatore sociale utile a fronteggiare periodi di crisi e recessione dell'economia ufficiale, sia per quanto riguarda i paesi estremamente poveri, sia per quanto riguarda le economie sviluppate, laddove i normali strumenti a disposizione dei governi per arginare le crisi non possono essere posti in atto per motivi di restrizioni nell'utilizzo delle manovre fiscali³. Tali considerazioni rendono ancora più interessante investigare la relazione tra settore ufficiale e settore informale dell'economia, per capire più a fondo la natura duale di tale relazione, ovvero per comprendere se economia sommersa ed economia ufficiale si pongono come complementari o sostituti nella produzione della ricchezza e nella promozione dello sviluppo economico⁴.

Affrontare lo studio di tale tematica, tuttavia, è un compito non semplice, sia per la difficoltà oggettiva di studiare un fenomeno che ha come caratteristica principale quella di essere nascosto, sia per la confusione terminologica che si riscontra in letteratura, dovuta al fatto che discipline diverse attribuiscono al concetto significati differenti e che le definizioni fornite variano in base al metodo di misura adottato. Pertanto, il primo passo è quello di stabilire una definizione univoca. Analizzeremo, quindi, i metodi di stima che consentono la determinazione quantitativa del fenomeno, per poi esaminare le cause principali di sviluppo del settore informale e le sue conseguenze sullo sviluppo economico.

² F. SCHNEIDER, D. ENSTE, *Shadow Economies: Size, Causes and Consequences*, in *Journal of Economic Literature*, 2000, 38(1), p. 77-114.

³ M. CHAMBWERA, M.J. MACGREGOR, A. BAKER, *The Informal Economy. A primer for development professionals on the importance of the informal economy in developing countries*, International Institute for Environment and Development, London 2011.

⁴ R. LA PORTA, A. SHLEIFER, *Informality and development*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2014, 28(3), p. 109-126.

2. Una possibile definizione di economia informale

È a partire da un rapporto redatto dall'International Labor Office sul tema dell'occupazione in Kenya (ILO, 1972), che l'economia sommersa inizia ad acquisire un'importanza rilevante quale argomento di ricerca da parte degli economisti⁵. Inizialmente, il fenomeno è stato studiato e osservato nei paesi del Terzo Mondo, sotto il nome di *settore informale*, per indicare l'insieme delle attività condotte dagli individui in qualità di lavoratori autonomi, allo scopo di integrare il reddito percepito nell'economia ufficiale o come fonte principale di reddito⁶. Il rapporto ILO ne individua, come caratteristica principale, il mancato rispetto del sistema fiscale e di regolamentazione, attribuendogli comunque un'importante funzione: la capacità di fornire assistenza alle famiglie, creando opportunità di lavoro e di redistribuzione del reddito. Di conseguenza, tale problema ne esce direttamente collegato a quello della disuguaglianza del reddito e della disoccupazione. Successivamente, l'argomento ha suscitato un interesse crescente anche in relazione ai paesi sviluppati e, di recente, ne è stato approfondito lo studio anche per i paesi in via di sviluppo e per le economie in transizione.

L'economia informale viene spesso indicata con nomi diversi, come *economia sommersa, non ufficiale, nascosta, occulta, clandestina, illegale, irregolare, parallela, nera, ecc.* Tuttavia, benché non esista una definizione unica, la più rigorosa e chiara risulta essere quella adottata dai sistemi di Contabilità Nazionale, basata sul sistema internazionale dei conti nazionali (SNA93) e sul sistema europeo dei conti (SEC95), che fa riferimento al concetto di *Economia Non Osservata* (ENO). Fanno parte dell'ENO tre categorie: l'economia illegale, l'economia sommersa e il settore informale⁷.

L'*economia illegale* comprende la produzione di beni e servizi la cui vendita o distribuzione sono proibiti dalla legge o che, legali in sé, sono realizzati da persone non autorizzate. Affinché tali attività possano essere ritenute produttive e computate all'interno dell'ENO deve esserci mutuo consenso al momento della transazione.

L'*economia sommersa* riguarda la produzione legale di beni e servizi di

⁵ International Labor Office. *Employment, Income and Equality: A Strategy for Increasing Productivity in Kenya*, Geneva: ILO, 1972.

⁶ K. HART, *Small Scale Entrepreneurs in Ghana and Development Planning*, in *Journal of Development Planning*, 1970, 6(4), p. 104-120.

⁷ ISTAT, *La Misura dell'Economia Sommersa Secondo le Statistiche Ufficiali*, in *Conti Nazionali – Statistiche in Breve*, 2005.

cui la pubblica amministrazione non è a conoscenza perché volutamente occultata, per ragioni di carattere fiscale (evasione fiscale), contributivo (oneri e contributi sociali), amministrativo o legate al rispetto di norme di regolamentazione.

Il *settore informale*, infine, fa riferimento a unità produttive caratterizzate da un basso livello di organizzazione, scarsa o nessuna divisione tra capitale e lavoro, relazioni lavorative basate su rapporti occasionali o personali.

Da questa classificazione emerge che *economia non osservata*, *informale*, *sommersa* e *illegale* sono concetti differenti che presuppongono metodologie di rilevazione diverse. La definizione di ENO, benché abbia contribuito alla specificazione del fenomeno, anche per rendere possibile un confronto a livello internazionale, risulta tuttavia inadeguata all'applicazione della maggior parte dei metodi di stima sviluppati. Questi si basano, in genere, su variabili macroeconomiche che rappresentano delle *proxy* rispetto allo sviluppo delle attività economiche sommerse. Il loro grado di precisione, come fa notare Dell'Anno (2005), non è idoneo a stimare tutte le singole componenti dell'ENO⁸. Per questo motivo, continuano a coesistere svariate definizioni, diverse da quella indicata dai sistemi di contabilità nazionale, e la discussione scientifica sull'argomento è ancora aperta.

Schneider (2005), ad esempio, sceglie di utilizzare i termini *economia sommersa*, *settore informale* e *non ufficiale* come sinonimi riferiti allo stesso fenomeno⁹. Secondo il suo approccio, l'economia sommersa include tutte le attività economiche produttive legali basate su transazioni di mercato, che vengono nascoste alle autorità pubbliche per evitare il pagamento delle imposte e/o dei contributi sociali, per evitare di osservare la regolamentazione del mercato del lavoro (salario minimo, limite di ore lavorate, standard di sicurezza per gli infortuni sul lavoro, etc.) e per eludere determinate procedure di carattere amministrativo. Tale definizione esclude le attività svolte dalle famiglie a carattere privato e personale (con scopo di auto-consumo), le attività economiche criminali e l'evasione fiscale (Frey e Schneider 2000, p. 2)¹⁰. In questo lavoro si sceglie di seguire tale approccio definitorio.

⁸ R. DELL'ANNO, *Metodi di Stima dell'Economia Sommersa: una Rassegna*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, 2005, 1, p. 101-139.

⁹ F. SCHNEIDER, *Shadow Economies Around the World. What do We Really Know?*, in *European Journal of Political Economy*, 2005, 21(3), p. 598-642.

¹⁰ B.S. FREY, F. SCHNEIDER, *Informal and Underground Economy*, in O. ASHENFELTER (Eds.), *Encyclopedia of Social and Behavioral Science*, Amsterdam: Elsevier Science Publishing Company, 2000.

3. I metodi di stima dell'economia informale

I contributi sulla determinazione quantitativa del settore informale in letteratura sono numerosi e piuttosto eterogenei quanto a tecniche utilizzate, paesi analizzati e periodi di tempo considerati, tanto che i risultati ottenuti raramente possono essere sottoposti ad un confronto coerente. Volendo seguire una classificazione schematica, i metodi di stima dell'economia sommersa possono essere raggruppati in tre categorie principali: metodi diretti, metodi indiretti ed approccio di modello (MIMIC).

I *metodi diretti* si basano su interviste sottoposte ad individui o ad imprese, o su osservazioni dirette di un campione della popolazione. Entrambi i casi prevedono una collaborazione di natura volontaria da parte dei soggetti coinvolti. Tali metodi possono essere suddivisi, a loro volta, in tre sottocategorie: il metodo giudiziario, il metodo dei sondaggi e il metodo sperimentale.

Il *metodo giudiziario* riguarda lo studio dell'evasione fiscale attraverso il controllo delle dichiarazioni fiscali da parte delle autorità competenti volte a rilevare la discrepanza tra il reddito dichiarato a fini fiscali e quello misurato attraverso controlli selettivi.

Il *metodo dei sondaggi* si basa, invece, su interviste campionarie sottoposte ad individui selezionati in modo casuale o ragionato. Presuppone la formulazione di questionari e l'analisi dei dati ottenuti. È un metodo volto ad evidenziare il reddito non dichiarato e le caratteristiche dei soggetti evasori. Le critiche che sono state mosse a tale metodo riguardano principalmente la discrezionalità nella formulazione dei questionari; le modalità di selezione del campione, spesso non aderente alle caratteristiche della popolazione degli evasori; la volontà di collaborazione dei soggetti coinvolti che, seppure protetti dall'anonimato, potrebbero essere riluttanti a dichiarare comportamenti considerati illeciti.

I *metodi sperimentali*, infine, riguardano la simulazione in laboratorio dei comportamenti di carattere evasivo di un campione rappresentativo, con l'obiettivo di individuare i fattori che determinano l'evasione e i nessi causali che sussistono tra le caratteristiche di natura socioeconomica e culturale dei soggetti e il loro comportamento riguardo il fisco. Si basano sull'utilizzo di tecniche tipiche dell'economia comportamentale.

In generale, i metodi diretti non riescono a fornire stime dettagliate di tutte le attività che l'economia sommersa include, sottostimandone, di conseguenza, le dimensioni. Inoltre, non consentono di monitorare la crescita e lo sviluppo dell'economia sommersa nel tempo.

I *metodi indiretti* ricostruiscono le dimensioni dell'economia sommersa sulla base di informazioni che le attività informali producono rispetto ad altre statistiche ufficiali, come il PIL, la forza lavoro, la moneta o il consumo di energia elettrica.

Ad esempio, il metodo della discrepanza mette in relazione le discrepanze presenti nelle statistiche ufficiali e la presenza dell'economia sommersa. A tal fine, utilizza due diversi indicatori. Il primo rileva la differenza che sussiste tra il reddito e la spesa delle famiglie, come registrati nella contabilità nazionale (si veda Thomas, 1992, per una dettagliata analisi critica dell'argomento) imputando le discrepanze rilevate nella stima del PIL, non tanto ad errori di misurazione, quanto piuttosto alla presenza di economia sommersa¹¹. Tale metodo potrebbe fornire una buona stima delle dimensioni dell'economia sommersa se tutte le componenti dal lato della spesa fossero misurate senza errori. Tuttavia, tale indicatore riflette la presenza di errori di misurazione nei sistemi di contabilità nazionale. Il secondo indicatore si basa sulla differenza che sussiste tra forza di lavoro risultante dalle statistiche ufficiali e le stime derivanti da altre fonti, che indicano la forza di lavoro effettiva. Il punto debole di tale metodo è che una tale differenza può dipendere da altre cause, oltre che dalla partecipazione nell'economia sommersa¹². Infatti, lavoro nero e lavoro regolare possono coesistere, essendo possibile lavorare contemporaneamente nell'economia ufficiale e nel settore informale.

Tra i metodi indiretti maggiormente utilizzati per la determinazione del sommerso assumono particolare rilevanza le tecniche di stima di carattere monetario e le tecniche di stima relative al consumo di energia elettrica.

Le tecniche di stima di carattere monetario si basano sulla considerazione che le variazioni relative ad alcune variabili monetarie possono indicare in maniera indiretta le variazioni del volume delle transazioni che avvengono nell'ambito dell'economia sommersa. Ad esempio, l'Approccio della Domanda di Moneta, uno dei metodi più utilizzati, assume che tutte le transazioni che avvengono nell'ambito dell'economia sommersa siano effettuate in contanti¹³. Pertanto, un incremento nelle dimensioni dell'economia som-

¹¹ J. THOMAS, *Informal Economic Activity*, in *LSE Handbooks in Economics*, London: Harvester Wheatsheaf, 1992; ID., *Quantifying the Black Economy: 'Measurement without Theory' Yet Again?*, in *The Economic Journal*, 1999, 109(456), p. 381-389.

¹² B. CONTINI, *Labor Market Segmentation and the Development of the Parallel Economy-the Italian Experience*, in *Oxford Economic Papers*, 1981, 33(4), p. 401-412.

¹³ P. CAGAN, *The Demand for Currency Relative to the Total Money Supply*, in *Journal of Political Economy*, 1958, 66(3), p. 302-328.

mersa provoca un aumento della domanda di moneta. Al fine di isolare l'eccesso di domanda di moneta risultante, si sottopone a stima econometrica un'equazione per la domanda di moneta, controllando per tutti i possibili fattori che potrebbero causare lo stesso effetto, come un incremento di reddito, cambiamenti delle abitudini di spesa, del tasso di interesse e così via. Inoltre, altre variabili di controllo, considerate come le principali cause dello sviluppo dell'economia sommersa, sono incluse nell'equazione stimata, come il carico fiscale diretto e indiretto, la complessità del sistema fiscale, la regolamentazione pubblica¹⁴. L'eccessivo incremento nella domanda di moneta non imputabile a fattori convenzionali è attribuito a tutti quei fattori che sostengono la partecipazione nel sommerso. Anche tale approccio non è tuttavia esente da critiche. Ricerche empiriche suggeriscono infatti che il 30% delle transazioni che si hanno nell'ambito dell'economia sommersa, non avviene in contanti, ma in beni o attraverso le banche. Inoltre, non tutti i fattori che possono influenzare lo sviluppo dell'economia sommersa vengono presi in considerazione, in quanto i dati empirici ad essi relativi non sono sempre disponibili¹⁵.

Un ulteriore metodo indiretto di stima dell'economia sommersa si basa sul consumo di elettricità, ritenuto come il migliore indicatore dell'attività economica complessiva tra tutti i fattori fisici della produzione¹⁶. Tale metodo consiste nel calcolare l'ammontare di elettricità che viene normalmente utilizzata per produrre il reddito ufficiale nazionale. La differenza tra il tasso di crescita del reddito nazionale ufficiale e l'incremento nel consumo di energia elettrica consente di ottenere una stima del tasso di crescita dell'economia sommersa. Questo approccio ha il vantaggio di basarsi sull'uso di dati facilmente reperibili e attendibili, anche per quanto riguarda le economie in via di sviluppo e i paesi in transizione. Tuttavia,

¹⁴ V. TANZI, *Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy*, in *The Economic Journal*, 1999, 109(456), p. 338-340.

¹⁵ D.E.A. GILES, *Measuring the Hidden Economy: Implications for Econometric Modeling*, in *Economic Journal*, 1999, 109(46), p. 370-380; J. THOMAS, *Quantifying the Black Economy cit.*

¹⁶ D. KAUFMANN, A. KALIBERDA, *Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post Socialist Economies: A Framework of Analyses and Evidence*, in *World Bank Policy Research Working Paper 1691*, 1996; C. ELGIN, F. SCHNEIDER, *Shadow Economies in OECD Countries: DGE vs. MIMIC Approaches*, in *Bogazici Journal, Review of Social, Economic and Administrative Studies*, 2016, 30(1), p. 51-75; M. BASBAY, C. ELGIN, O. TORUL, *Energy Consumption and the Size of the Informal Economy*, in *Economics – The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, Kiel Institute for the World Economy (IfW), 2016, 10, p. 1-28.

non tutte le attività economiche svolte nell'ambito dell'economia informale richiedono l'uso di elettricità. Anzi, la maggior parte delle attività informali si caratterizza proprio per essere di tipo *labor intensive*. Inoltre, il rapporto tra produzione ed elettricità utilizzata può variare nel tempo e tra paesi, sia grazie al progresso tecnologico che alle possibilità di sostituzione dei fattori della produzione.

Un metodo di stima dell'economia sommersa utilizzato di frequente nella letteratura è l'approccio di modello, o *MIMIC (Multiple Indicators and Multiple Causes) approach*. Tale approccio si basa sulla teoria statistica delle variabili latenti, generalmente utilizzata nella ricerca sociale per lo studio di variabili non osservabili. Esso consiste nella specificazione di un modello che descrive determinate relazioni statistiche tra una variabile non osservabile e le variabili, direttamente osservabili, che rappresentano possibili cause ed indicatori della variabile latente. In questo caso, la misura dell'economia sommersa costituisce la variabile latente che viene stimata attraverso un sistema di equazioni strutturali in modo tale da predirne la dimensione e lo sviluppo futuro in relazione a fattori osservabili. Considerando l'economia sommersa come determinata linearmente da un insieme di cause esogene osservabili e soggetta ad un disturbo stocastico ed ipotizzando che essa determini linearmente un insieme di indicatori endogeni osservabili, il modello può essere risolto nella forma ridotta in funzione delle sole variabili osservabili.

Le possibili cause esogene osservabili dell'economia sommersa vengono in genere identificate nell'eccessivo carico fiscale, in una pesante regolamentazione da parte dello Stato e nella perdita di fiducia dei cittadini nei confronti dello Stato, mentre gli indicatori che possono riflettere una crescita delle dimensioni dell'economia sommersa sono, ad esempio, una riduzione dell'occupazione nell'economia ufficiale, lo spostamento delle risorse produttive dall'economia ufficiale a quella sommersa, o fattori di natura monetaria, come un incremento eccessivo nel volume delle transazioni.

Frey e Weck-Hanneman (1984) sono stati i primi a considerare le dimensioni dell'economia sommersa come una variabile non osservabile, introducendo in questo campo di ricerca il *MIMIC Model* di Zellner (1970) e di Jöreskog e Goldberger (1975)¹⁷. Successivamente, altri economisti hanno

¹⁷ A. ZELLNER, *Estimation of Regression Relationships Containing Unobservable Variables*, in *International Economic Review*, 1970, 11, p. 441-454; K.G. JÖRESKOG, A.S. GOLDBERGER, *Estimation of a Model with Multiple Indicators and Multiple Causes of a Single Latent*

seguito il loro esempio e nel tempo l'accuratezza statistica di tale metodo è aumentata in maniera significativa¹⁸. Le obiezioni che possono comunque essere sollevate a questo metodo di stima riguardano la sensibilità dei risultati rispetto a specificazioni alternative del modello, l'instabilità dei coefficienti stimati rispetto a cambiamenti nelle dimensioni del campione e la plausibilità delle cause e degli indicatori nello spiegare variazioni dell'economia sommersa¹⁹.

4. I fattori di sviluppo dell'economia informale

Nell'individuazione delle cause di sviluppo dell'economia sommersa, si possono distinguere due filoni di ricerca. Il primo considera la tassazione eccessiva e la regolamentazione dei mercati, soprattutto la rigidità del mercato del lavoro, come le principali determinanti del sommerso²⁰. L'altro ambito di ricerca sostiene, invece, che siano gli aspetti istituzionali a rivestire un ruolo determinante nella decisione di operare nel sommerso, ancora più importante dello stesso carico fiscale²¹. In particolare, alcuni ritengono che la scarsa qualità delle istituzioni pubbliche, che si riflette anche nell'applicazione discrezionale ed inefficace del sistema fiscale e della regolamentazione da parte del governo, possa esercitare un impatto importante sullo sviluppo del settore informale. L'inefficienza della pubblica amministrazione e, soprattutto, la corruzione della burocrazia e dell'apparato statale nel suo com-

Variable, in *Journal of American Statistical Association*, 1975, 70, p. 631-639; B.S. FREY, H. WECK-HANNEMAN, *The Hidden Economy as an 'Unobserved' Variable*, in *European Economic Review*, 1984, 26(1-2), p. 33-53.

¹⁸ R. DELL'ANNO, *Metodi di Stima dell'Economia Sommersa: una Rassegna*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, 2005, 1, p. 101-139.

¹⁹ F. SCHNEIDER, D. ENSTE, *Shadow Economies* cit.

²⁰ F. SCHNEIDER, R. NECK, *The Development of the Shadow economy under Changing Tax Systems and Structures*, in *Finanzarchiv*, 1993, 50(3), p. 344-369; T. LEMIEUX, B. FORTIN, P. FRECHETTE, *The Effect of Taxes on Labor Supply in the Underground economy*, in *American Economic Review*, 1994, 84(1), p. 231-254; N.A. LOAYZA, *The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America*, in *Carnegie-Rochester Conference Series Public Policy*, 1996, 45, p. 129-162.

²¹ S. JOHNSON, D. KAUFMANN, P. ZOIDO-LOBATON, *Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*, in *American Economic Review*, 1998, 88(2), p. 387-392; E. FRIEDMAN, S. JOHNSON, D. KAUFMANN, P. ZOIDO-LOBATON, *Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries*, in *Journal of Public Economics*, 2000, 76, p. 459-493; D. TEOBALDELLI, *Federalism and the Shadow Economy*, in *Public Choice*, 2011, 146, p. 269-289.

plesso sono tra gli elementi della qualità delle istituzioni pubbliche che hanno maggiormente attratto l'attenzione degli studiosi del settore informale.

Questo paragrafo è volto ad illustrare i contributi principali che la letteratura ha prodotto sull'argomento.

La tassazione e i contributi sociali sono considerate variabili importanti nella scelta degli individui tra lavoro e tempo libero e nell'allocazione dell'offerta di lavoro tra i settori della produzione. Tanto più grande è la differenza tra il costo del lavoro nel settore ufficiale dell'economia e ciò che il lavoratore percepisce al netto della tassazione, tanto maggiore risulta l'incentivo a offrire lavoro nell'ambito dell'economia sommersa²². Inoltre, un sistema fiscale più complesso può influire sullo sviluppo del settore informale, favorendo il ricorso alle svariate forme di esenzione fiscale e riduzioni. Pertanto, al di là del carico fiscale, è importante considerare anche l'assetto del sistema fiscale nel suo complesso.

Diversi lavori analizzano, inoltre, l'influenza che la regolamentazione pubblica esercita sullo sviluppo del settore informale. La regolamentazione in questo caso è intesa non solo come complesso di leggi, licenze, regole necessarie per avviare determinate attività produttive, ma anche come insieme di restrizioni imposte nel mercato del lavoro che comportano un costo del lavoro più elevato nel settore ufficiale. Essendo possibile traslare gran parte di tali costi sul lavoratore, questo fornisce un ulteriore incentivo alla partecipazione nel sommerso²³.

Analizzando, quindi, le misure di regolamentazione nel dettaglio, si scopre che anche le leggi previste allo scopo di ridurre la disoccupazione possono essere fattori determinanti per lo sviluppo del sommerso. Ad esempio, la riduzione dell'orario di lavoro imposta senza tener conto delle preferenze dei lavoratori, o il pensionamento precoce offrono agli individui delle

²² N.A. LOAYZA, *The Economics of the Informal Sector* cit.; F. SCHNEIDER, R. NECK, *The Development* cit.; F. SCHNEIDER, *Measuring the Size and Development of the Shadow Economy: Can the Causes Be Found and the Obstacles Be Overcome?*, in H. BRANDSTAETTER, W. GÜTH, (Eds.), *Essays on Economic Psychology*, Berlin: Springer, 1994, p. 193-212; F. SCHNEIDER, *Can the Shadow Economy Be Reduced through Mayor Tax Reforms? An Empirical Investigation for Austria*, in *Supplement to Public Finance/Finance Publique*, 1994, 49, p. 137-152.

²³ E. FRIEDMAN, S. JOHNSON, D. KAUFMANN, P. ZOIDO-LOBATON, *Dodging the Grabbing Hand* cit., effettuano una ricerca empirica relativa a 69 paesi, distinti in relazione al loro grado di sviluppo, e stimano una correlazione positiva tra regolamentazione ed economia sommersa. Nella loro ricerca empirica, tutte le diverse misure di regolamentazione adottate risultano correlate con segno positivo all'incremento dell'economia sommersa. I risultati sono sempre statisticamente significativi.

opportunità per lavorare nell'ambito del settore informale. Chiaramente la filosofia retrostante tali politiche di intervento è quella della redistribuzione della quantità, scarsa, di lavoro esistente. Questa impostazione disconosce però un fattore altrettanto importante: se tali politiche sono attuate contro la volontà generale dei lavoratori, è più facile che essi scelgano di lavorare nel sommerso²⁴.

Sulla base di tali premesse, è naturale ritenere il settore informale come una sfida al *welfare state*. Il settore pubblico infatti si trova di fronte al problema di dover provvedere al riassetto del sistema fiscale e previdenziale per evitare che le inefficienze di natura fiscale e attinenti alla regolamentazione possano provocare un aumento dell'economia sommersa. L'esistenza di un settore informale di importanti dimensioni, a sua volta, comportando la necessità di imporre imposte più elevate, può ostacolare l'azione del governo, favorendo l'innescarsi di un circolo vizioso, con ulteriori incentivi a cercare riparo nell'economia sommersa.

A partire dagli anni Novanta numerosi sono stati i contributi sul tema dell'economia sommersa provenienti dal campo di ricerca dell'economia istituzionale. In particolare, tali studi pongono l'accento sul fatto che le istituzioni non siano neutrali rispetto al processo di sviluppo economico e della società nel suo complesso. Al riguardo possiamo suddividere le istituzioni in due tipologie: le istituzioni di carattere formale, vale a dire le regole economiche e politiche, e le istituzioni di carattere informale, come le norme sociali e le tradizioni. Alcuni ritengono che la scelta di agire nel sommerso abbia a che fare con lo scollamento tra le istituzioni formali e quelle informali²⁵. Quando le norme e le istituzioni vigenti perdono consenso nella società, può risultare più conveniente scegliere il sommerso come via di uscita, piuttosto che manifestare il proprio dissenso nell'ambito del settore ufficiale.

Come anticipato, la presenza del settore informale può quindi essere considerata la conseguenza di un assetto istituzionale inadeguato, un risultato del fallimento delle istituzioni pubbliche nel proteggere e promuovere un'economia di mercato efficiente. Gli aspetti istituzionali che sembrano

²⁴ J. HUNT, *Has Work-Sharing Worked in Germany?*, in *Quarterly Journal of Economics*, 1999, 89(1), p. 117-148.

²⁵ E.L. FEIGE, *Underground Activity and Institutional Change: Productive, Protective and Predatory Behavior in Transition Economies*, in J.M. NELSON et al. (Eds.), *Transforming post-communist Political Economies*, National Academy Press, Washington, D.C., 1997, p. 21-35.

giocare un ruolo determinante nella decisione di operare nel sommerso, ancora più importanti dello stesso carico fiscale sono l'efficienza della pubblica amministrazione, la corruzione e, più in generale, tutti quegli aspetti che inficiano l'azione del governo nell'attuare adeguate politiche fiscali.

Johnson *et al.* (1998) e Friedman *et al.* (2000)²⁶, nell'analizzare la relazione tra economia sommersa e tassazione, trovano evidenza empirica a favore di una correlazione negativa tra le due: ad elevate aliquote fiscali sono associate dimensioni del sommerso più contenute. Gli autori sostengono che non sia l'intensità del carico fiscale di per sé, né una regolamentazione eccessiva ad incrementare le dimensioni dell'economia sommersa, quanto piuttosto l'applicazione inefficace e discrezionale delle leggi da parte del governo. L'azione del governo dovrebbe quindi dimostrarsi più incisiva soprattutto nella capacità di far rispettare le leggi e le regolamentazioni previste, anziché limitarsi ad aumentarne il numero.

Determinati governi, tuttavia, scelgono di inasprire il carico di regolamentazione e di leggi nella lotta all'economia sommersa con lo scopo di rafforzare il potere della burocrazia e di sostenere l'impiego nel settore pubblico. Inoltre, i politici potrebbero non avere un sincero interesse nel ridurre in modo sostanziale il settore informale, dal momento che molti elettori traggono vantaggio dall'esistenza del sommerso. Dichiarare di voler lottare per il rispetto della legge può risultare più utile, al fine di essere rieletti, di quanto non lo sia una riforma effettiva e profonda del sistema fiscale e di previdenza sociale.

L'inefficienza della pubblica amministrazione risulta inoltre collegata con la corruzione del settore pubblico. Gli studi che analizzano la relazione tra corruzione ed economia sommersa sono molteplici, anche se i risultati ottenuti non appaiono determinati in modo univoco.

A livello teorico, alcuni lavori stabiliscono una relazione sostitutiva tra economia sommersa e corruzione, nel senso che la possibilità per gli agenti economici di operare nel settore informale sembra limitare la corruzione dei funzionari pubblici²⁷. Altri lavori evidenziano, invece, l'esistenza di una relazione complementare tra corruzione e settore informale. La corruzione

²⁶ S. JOHNSON, D. KAUFMANN, P. ZOIDO-LOBATON, *Regulatory Discretion* cit.; E. FRIEDMAN, S. JOHNSON, D. KAUFMANN, P. ZOIDO-LOBATON, *Dodging the Grabbing Hand* cit.

²⁷ J.P. CHOI, M. THUM, *Corruption and the Shadow Economy*, in *International Economic Review*, 2005, 46(3), p. 817-836; A. DREHER, C. KOTSOGIANNIS, S. MCCORRISTON, *How do Institutions Affect Corruption and the Shadow Economy?*, in *International Tax and Public Finance*, 2009, 16(6), p. 773-796.

influenza positivamente le dimensioni dell'economia sommersa, dal momento che la presenza di pubblici funzionari corrotti agisce come una particolare forma di tassazione o regolamentazione per gli agenti economici. Gli agenti economici sono più incentivati ad optare per il settore informale, laddove si trovino ad operare in un contesto pubblico caratterizzato da elevata corruzione²⁸. Schneider e Dreher (2005) dimostrano a livello empirico che l'economia sommersa stimola la corruzione nei paesi con un basso livello di reddito, mentre la riduce nei paesi più sviluppati²⁹.

Ancora sulla relazione tra corruzione e settore informale, Dell'Anno e Teobaldelli (2015) dimostrano, a livello teorico ed empirico, che i paesi caratterizzati da più elevati livelli di corruzione sono anche quelli che hanno un settore informale più esteso. Tale relazione, tuttavia, risulta mitigata dalla presenza di una struttura politica decentralizzata³⁰. La decentralizzazione, infatti, innescando un meccanismo di competizione tra le varie giurisdizioni e avvicinando il governo agli elettori, sembra migliorare la qualità dell'intervento pubblico nell'economia, riducendo così in maniera diretta l'incentivo degli agenti economici ad operare nel settore informale e, allo stesso tempo, limitando le possibilità di corruzione degli agenti pubblici. Inoltre, la decentralizzazione sembra esplicitare anche un effetto indiretto su queste due variabili: nei sistemi decentralizzati gli individui, per evitare la corruzione, possono, infatti, spostarsi da una giurisdizione all'altra, piuttosto che scegliere di agire nel sommerso. Questo potrebbe limitare l'effetto della corruzione sull'economia sommersa.

L'effetto del federalismo e della decentralizzazione fiscale sull'economia sommersa viene affrontato da Teobaldelli (2011)³¹. Seguendo l'approccio della teoria della *Public Choice*, questo lavoro teorizza una relazione negativa tra la presenza di una struttura politica federale/decentralizzata e la dimensione del settore informale, relazione confermata anche a livello em-

²⁸ S. JOHNSON, D. KAUFMANN, P. ZOIDO-LOBATON, *Corruption, Public Finances and the Unofficial Economy*, in *Policy Research Working Paper Series* 2169, The World Bank, 1999; A. BUHEN, F. SCHNEIDER, *Corruption and the Shadow Economy: Like Oil and Vinegar, like Water and Fire?* In *International Tax and Public Finance*, 2012, 19(1), p. 172-194.

²⁹ A. DREHER, F. SCHNEIDER, *Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis*, in *Public Choice*, 2010, 144(1), p. 215-238.

³⁰ R. DELL'ANNO, D. TEOBALDELLI, *Keeping both Corruption and the Shadow Economy in Check: The Role of Decentralization*, in *International Tax and Public Finance*, 2015, 22, p. 1-40.

³¹ D. TEOBALDELLI, *Federalism* cit.

pirico. L'ipotesi è che il governo dello stato unitario, sfruttando il vantaggio che gli deriva dal fatto che gli individui non possono evitare la sua politica fiscale spostandosi da una regione all'altra, riesce a massimizzare la parte di spesa pubblica improduttiva che costituisce le sue rendite³². In tal modo genera, nell'implementazione della politica fiscale, una distorsione che agisce in due direzioni: la tassazione è superiore rispetto a quella socialmente efficiente, e, a causa dello spreco di una parte delle risorse economiche relative alle entrate pubbliche, fornisce un livello di bene pubblico produttivo inferiore. Questo, a sua volta, genera una minore produttività del settore formale, inducendo gli individui a spostare la produzione nell'ambito del settore informale. L'esistenza di diversi livelli di governo in uno stato federale, invece, introducendo ulteriori momenti di rappresentanza e di legittimità politica, fornisce una maggiore garanzia al cittadino nei suoi rapporti con il potere politico e con gli altri cittadini e disincentiva la partecipazione degli individui nel sommerso³³. La mobilità degli individui fa sì che ogni

³² Nell'ottica della teoria della *Public Choice*, i politici sono soggetti tesi alla massimizzazione delle proprie funzioni obiettivo, interessati a massimizzare il budget a loro disposizione, in netto contrasto con la visione tradizionale del pianificatore benevolente. Il settore pubblico, di conseguenza, viene considerato alla stregua di un Leviatano che persegue la propria utilità attraverso la massimizzazione delle rendite estratte dalla gestione della spesa pubblica (cfr. W. NISKANEN, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine, 1977; G. BRENNAN, J. BUCHANAN, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press, 1980). La struttura politica federale può essere, quindi, uno strumento in grado di contenere le tendenze eccessivamente espansionistiche del governo e lo sfruttamento fiscale dei cittadini. La competizione tra governi, in un contesto di perfetta mobilità degli individui, può limitare in misura considerevole la capacità del governo Leviatano di incanalare quante più risorse possibili nel settore pubblico. Se gli individui si spostano in conseguenza della politica fiscale dei governi locali, la competizione che si viene in tal modo a creare tra le giurisdizioni può fare le veci dei vincoli fiscali previsti per limitare il potere impositivo. Secondo tale teoria, le dimensioni complessive del settore pubblico sono più ridotte, *ceteris paribus*, quanto maggiore è la decentralizzazione delle entrate e delle spese. Il federalismo viene quindi considerato come un importante vincolo indiretto alla capacità di sfruttamento fiscale dei governi.

³³ Un sistema federale sviluppa almeno due tipi di concorrenza al suo interno: vi è una concorrenza di tipo verticale, cioè fra lo Stato e le sue giurisdizioni costituenti, e una concorrenza di tipo orizzontale, cioè tra le varie regioni o enti locali facenti parte della federazione. Se si attribuisce alla concorrenza in senso economico un ruolo benefico, quale forza capace di realizzare risultati efficienti dal punto di vista sociale, si dovrebbe considerare in termini altrettanto vantaggiosi anche la concorrenza che si sviluppa fra poteri e istituzioni politiche. Cfr. W.E. OATES, *Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*, in *International Tax and Public Finance*, 2005, 12, p. 349-373.

giurisdizione locale fornisce la combinazione di imposte/servizi che soddisfa le preferenze dei suoi residenti³⁴.

Sulla base di tali considerazioni, anche tutti quegli istituti di democrazia diretta che forniscono agli individui la cosiddetta *voice option* sulle performances del governo, dovrebbero aiutare a limitare il fenomeno dell'economia informale, garantendo ai cittadini un controllo immediato dell'operato dei politici e favorendo una maggiore responsabilizzazione degli stessi nella gestione delle risorse pubbliche³⁵.

Per concludere, dall'analisi dei fattori di sviluppo dell'economia sommersa, sembra emergere che i paesi con entrate fiscali elevate, ottenute con una migliore qualità della gestione delle entrate pubbliche, basse aliquote, un sistema legale efficace, regolamentazioni non eccessive e che presentano un settore pubblico efficiente, esibiscono un'economia sommersa di modeste dimensioni. Mentre le economie in transizione e i paesi in via di sviluppo, che presentano una regolamentazione pesante e leggi applicate in maniera discrezionale, elevate aliquote fiscali e un importante indice di corruzione, finiscono per essere tra i paesi interessati in misura maggiore dal fenomeno dell'economia sommersa.

5. Gli effetti dell'economia informale sull'economia ufficiale e le implicazioni per lo sviluppo economico

La relazione tra economia informale, economia ufficiale e crescita economia è stata oggetto di numerosi studi. I risultati di queste analisi sono piuttosto eterogenei e, in alcuni casi, contrastanti. Seguendo il lavoro di La Porta e Shleifer³⁶, si evidenziano tre visioni sulla relazione tra l'economia informale, l'economia ufficiale e lo sviluppo economico.

La prima visione considera l'economia sommersa come una riserva di energie imprenditoriali limitate dalla regolamentazione dei mercati (si vedano al riguardo i lavori di Hernando De Soto) e che sfrutta i vantaggi per imprese e lavoratori derivanti dal mancato pagamento delle imposte e dalla

³⁴ In pratica, quando gli individui decidono di operare nel sommerso, attuano una sorta di *exit option* nei confronti dell'implementazione di politiche non ottimali da parte del governo, legate alla capacità dei politici di garantirsi delle rendite e che, di fatto, riflettono inefficienze di natura istituzionale.

³⁵ D. TEOBALDELLI, F. SCHNEIDER, *The Influence of Direct Democracy on the Shadow Economy*, in *Public Choice*, 2013, 157, p. 543-567.

³⁶ R. LA PORTA, A. SHLEIFER, *Informality and Development* cit.

non osservanza dei vari tipi di regolamentazione³⁷. Questa prospettiva positiva del settore informale è condivisa da coloro che mettono in evidenza il fatto che circa due terzi del reddito prodotto nell'ambito dell'economia sommersa viene immediatamente speso nel settore ufficiale e che ritengono che la presenza di un settore informale dinamico, sottraendo lavoratori all'economia ufficiale, stimoli la concorrenza tra le imprese³⁸.

Una seconda prospettiva è quella di chi considera le imprese operanti nel sommerso come parassiti che sfruttano il vantaggio competitivo derivante dalle risorse risparmiate grazie al mancato pagamento delle imposte e non rispetto della regolamentazione, per competere con le imprese che svolgono la loro attività nel settore formale³⁹.

Loayza (1996) sottopone a verifica empirica l'ipotesi che una riduzione dell'economia sommersa, determinando un incremento delle entrate fiscali e quindi della quantità e della qualità dei beni e servizi pubblici offerti, possa di fatto stimolare la crescita economica⁴⁰. Il risultato, relativo ai paesi dell'America Latina, conferma l'impatto negativo che lo sviluppo dell'economia sommersa può esercitare sull'economia ufficiale: in questi paesi, l'aumento di un punto percentuale (rispetto al PIL) dell'economia sommersa, a parità di altre condizioni, determina una diminuzione della crescita del PIL ufficiale reale di 1.2 punti percentuali.

Secondo Asea (1996) tale risultato può tuttavia essere soggetto a critiche⁴¹. Infatti, l'economia sommersa, stimolando la concorrenza nell'ambito del settore formale, creando nuovi mercati ed aumentando le risorse finanziarie, contribuisce ad accrescere l'efficienza del sistema economico nel suo complesso. Nella sua visione, l'economia sommersa esercita un impatto positivo sulla crescita economica, anche grazie alla possibilità per i soggetti di scegliere la ripartizione del lavoro tra i due settori.

³⁷ H. DE SOTO, *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, New York: Harper and Row, 1989; H. DE SOTO, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York: Basic Books, 2000; S. LEVY, *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press, 2008.

³⁸ F. SCHNEIDER, D. ENSTE, *Shadow Economies* cit., p. 78.

³⁹ D. FARRELL, *The Hidden Dangers of the Informal Economy*, in *McKinsey Quarterly*, 2004, 3, p. 27-37.

⁴⁰ N.A. LOAYZA, *The Economics of the Informal Sector* cit.

⁴¹ P.K. ASEA, *The Informal Sector: Baby or Bath Water?*, in *Carnegie-Rochester Conference Series Public Policy*, 1996, 45, p. 163-171.

All'interno del filone della letteratura considerata, rientrano anche quei lavori che vedono il settore informale come il risultato di situazioni di povertà⁴². Ad esempio, Busato e Chiarini (2004) analizzano gli effetti dell'economia sommersa sul ciclo economico e dimostrano che la presenza del settore informale aiuta a mitigare le recessioni e il costo di una pressione fiscale eccessiva, consentendo agli individui, attraverso un'appropriata allocazione del lavoro tra i due settori, di minimizzare le fluttuazioni del consumo⁴³.

Una interessante e differente prospettiva circa la relazione tra il settore informale e l'economia ufficiale è quella di La Porta e Shleifer. Questi autori sostengono che l'evidenza empirica è a favore dei modelli duali (cfr. Lewis, 1954)⁴⁴, ovvero di quei modelli che vedono le imprese operanti nel settore informale e in quello formale come profondamente diverse e separate, che utilizzano input diversi per produrre beni diversi per clienti diversi. In particolare, attraverso la loro analisi empirica, La Porta e Shleifer evidenziano che la maggior parte delle imprese operanti nel settore informale sono troppo inefficienti per poter operare nel settore formale e, pertanto, non si spostano in questo settore neanche quando le barriere all'entrata vengono rimosse (ad esempio riducendo la tassazione e gli oneri derivanti dall'eccesso di regolamentazione). Questi risultati suggeriscono che l'evidenza empirica non è consistente neanche con la visione della letteratura che pone l'accento sulle minacce poste dalle imprese del settore informale a quelle operanti nel settore ufficiale.

Le caratteristiche delle imprese operanti nel sommerso e la relazione tra il settore informale e quello formale sono elementi importanti in relazione alla crescita economica, essendo quest'ultima generata dall'aumento costante della produttività nel tempo. La Porta e Shleifer sostengono che (i) la bassa produttività delle imprese nel settore informale (rispetto a quelle operanti nel settore ufficiale) e (ii) la scarsa percentuale delle imprese che nel tempo si spostano nel settore formale implicano che la crescita economica venga generata principalmente dal settore formale.

⁴² W.A. LEWIS, *Economic Development with Unlimited Supplies of Labor*, in *Manchester School of Economic and Social Studies*, 1954, 22(2), p. 139-191; J.R. HARRIS, M.P. TODARO, *Migration, Unemployment, and Development: A Two-Sector Analysis*, in *American Economic Review*, 1970, 60(1), p. 126-142; J.E. RAUCH, *Modeling the Informal Sector Formally*, in *Journal of Development Economics*, 1991, 35(1), p. 33-47.

⁴³ F. BUSATO, B. CHIARINI, *Market and Underground Activities in a Two-sector Dynamic Equilibrium Model*, in *Economic Theory*, 2004, 23, p. 831-861.

⁴⁴ W.A. LEWIS, *Economic Development* cit.

Relativamente alle politiche economiche che possono favorire la crescita economica e che quindi richiedono una riduzione delle imprese operanti nel settore informale, tali autori esprimono scetticismo sull'efficacia di quelle *policy* che cercano di imporre la transizione delle imprese operanti nel sommerso all'economia ufficiale. La ragione di questo risultato va ricercata nel fatto che, essendo tali imprese particolarmente inefficienti, non sarebbero in grado di competere con quelle del settore formale; pertanto, imponendo costi aggiuntivi alle imprese informali oppure costringendole a regolarizzarsi, si otterrebbe soltanto la loro uscita dal mercato.

La Porta e Shleifer concludono che l'evidenza empirica a disposizione consente di affermare che ciò che principalmente riduce le dimensioni del settore informale è la crescita economica. Essi trovano infatti che la produttività delle imprese è fortemente influenzata dal livello di istruzione del management: imprese gestite da imprenditori o manager con un basso livello di istruzione hanno una produttività molto bassa, sia che tali imprese producano nel settore informale, sia che operino in quello formale. Una delle peculiarità che maggiormente differenzia le imprese operanti nei due settori considerati risiede proprio nelle caratteristiche del management: gli imprenditori e i manager che gestiscono le imprese informali hanno generalmente un livello di istruzione molto basso, mentre ciò è meno frequente nel settore formale.

Seguendo tale prospettiva, si può desumere che la ragione per la quale il settore informale ha dimensioni importanti nei paesi in via di sviluppo risieda nella mancanza di imprenditori con un elevato livello di istruzione in questi paesi. La crescita economica, determinando un miglioramento generalizzato del livello di istruzione della popolazione, comporta anche che le imprese siano gestite da imprenditori e manager mediamente più istruiti; questo, a sua volta, implica che le imprese siano più produttive e che la probabilità che tali imprese scelgano di operare nel settore formale sia maggiore, creando così un circolo virtuoso tra aumento della crescita economica e riduzione della frazione delle imprese operanti nel sommerso.

Il messaggio di *policy* conclusivo del lavoro di La Porta e Shleifer è quindi quello di investire in capitale umano e aumentare in tal modo la disponibilità di imprenditori e manager con un alto livello di istruzione, se si vogliono ridurre le dimensioni dell'economia informale.