

LAVORO FLESSIBILE, INCLUSIONE SOCIALE E LEGALITÀ PER UNA STRATEGIA INTEGRATA DI EMERSIONE

di Mita Marra*

L'incidenza del lavoro irregolare è legata in modo complesso, secondo nessi di causalità bi-direzionale, all'assetto istituzionale dei contesti in ritardo di sviluppo e risponde a motivazioni sia dei datori di lavoro, sia dei lavoratori stessi. Al fine di spiegare come e perché alcune politiche "falliscono" in alcuni contesti mentre in altri generano l'impatto atteso è necessario indagare le motivazioni razionali che spingono imprenditori e lavoratori ad operare nel sommerso, considerando la loro reciproca interazione. Il presente lavoro propone una riflessione critica sull'impianto delle politiche di regolarizzazione dell'economia sommersa finora messe in campo in Italia: gli strumenti "diretti" di emersione, le politiche del lavoro "flessibile" e le misure di contrasto all'irregolarità/illegalità nel Mezzogiorno. Il ragionamento si articola nell'ambito di un quadro teorico che lega la prospettiva neoistituzionale, l'approccio economico-evolutivo e la valutazione realista delle politiche di emersione. Ne risulta che queste ultime sono sistemi complessi di *governance* del mercato del lavoro, del sistema di welfare e di ordine pubblico in relazione a contesti circoscritti, che agiscono come vincolo e/o opportunità di cambiamento delle scelte degli agenti. I processi di regolarizzazione sono perseguibili, quindi, attraverso un approccio integrato di *policy* che promuova l'accesso e l'espansione dei mercati e assicuri l'efficacia della vigilanza, incidendo su meccanismi individuali e sociali di natura economica, cognitiva e motivazionale.

The incidence of irregular labour shows complex connections along two-way causal links with an institutional background marked by lags in development, while responding to the motivations of both the employers and the workers themselves. In order to understand why some policies "fail" in certain contexts while generating the desired impact in others, it is necessary to look into the rational motivations driving entrepreneurs and workers to the underground economy, and to take their reciprocal interaction into account. This article offers some critical reflections on the general approach to the policies so far applied in Italy to regularize the underground economy: "direct" means of emersion, "flexible" labour policies and measures to fight irregularity/illegality in Southern Italy. The issue is discussed in terms of a theoretical framework bringing together the neo-institutional perspective, the economic-evolutionary approach and realistic evaluation of the emersion policies. The latter are found to be complex systems for governance of the labour market, the welfare system and law and order, operating in relation to circumscribed contexts that act as constraints and/or opportunities for change in the agents' choices. Regularization processes are therefore to be pursued with an integrated policy approach favouring market access and expansion, and ensuring effective surveillance, while acting on individual and social mechanisms of an economic, cognitive and motivational nature.

1. INTRODUZIONE

Il presente lavoro avanza una riflessione critica sull'impianto delle misure di regolarizzazione dell'economia sommersa¹ finora messe in campo in Italia. Per raggiungere questo

Mita Marra è ricercatrice CNR presso il Dipartimento di Scienze economiche e statistiche dell'Università di Salerno.

* L'autrice desidera ringraziare la professoressa Paola Villa per i commenti e i suggerimenti, nonché per l'incoraggiamento ricevuto a completare il lavoro qui presentato.

¹ Il termine "sommerso" assume diverse connotazioni a seconda del tipo di attività svolta e del tipo di regola-

obiettivo propone uno schema metodologico finalizzato a ripensare la politica di emersione come politica integrata per il lavoro, l'inclusione sociale e la legalità in contesti in ritardo di sviluppo con elevata presenza di criminalità organizzata. Alla luce della metodologia proposta, l'analisi valuta criticamente le politiche dirette ed indirette di emersione (le politiche del lavoro flessibile) adottate recentemente in Italia. Il ragionamento si articola nell'ambito di un quadro teorico che lega la prospettiva neoistituzionale, l'approccio economico-evolutivo e la valutazione realista. Le politiche di regolarizzazione sono, pertanto, considerate come sistemi complessi di *governance* del mercato del lavoro, del sistema di welfare e di ordine pubblico in relazione a contesti circoscritti, che agiscono come vincolo e/o opportunità di cambiamento delle scelte degli agenti.

A partire dall'analisi delle dinamiche del lavoro irregolare evidenziate dalle recenti statistiche sull'occupazione in Italia, il PAR. 2 spiega il persistere del lavoro sommerso nel Mezzogiorno, ricostruendo le ragioni degli imprenditori e dei lavoratori che agiscono come barriere alla regolarizzazione. Il PAR. 3 presenta l'approccio metodologico utilizzato per valutare le politiche dirette ed indirette di emersione. Il ragionamento ruota intorno alla complessità della *governance* delle misure di regolarizzazione la cui attuazione coinvolge istituzioni locali e centrali con ruoli e razionalità differenti. La scelta di emergere non è una decisione autonoma e decentrata a livello individuale ma si iscrive nel reticolo di relazioni pregresse, presenti e future che intercorrono tra i vari attori in uno sforzo di coordinamento e di animazione territoriale molto variabile a seconda dei contesti istituzionali e socioeconomici. Il PAR. 4 adotta tale approccio metodologico per esaminare le lacune delle misure dirette di regolarizzazione recentemente attuate, in particolare, nel Mezzogiorno, mentre il PAR. 5 esamina i potenziali effetti indiretti di emersione indotti dalle politiche del lavoro flessibile e dall'azione di vigilanza e contrasto all'irregolarità. Il PAR. 6 sviluppa la tesi per cui una nuova strategia di emersione debba sfruttare le complementarità tra schemi di welfare, misure a favore dell'occupazione e nuove forme di sicurezza e controllo per rafforzare la legalità e la certezza del diritto nelle relazioni contrattuali. Considerando le politiche di inclusione sociale e per il lavoro come volano per l'inserimento di fasce deboli della popolazione nel mercato del lavoro e come sostegno attivo per garantire una più qualificata occupabilità e occupazione, le politiche di ordine pubblico sono chiamate a realizzare le condizioni per promuovere il rispetto degli obblighi contrattuali nei rapporti economici.

2. LA PERSISTENZA DEL FENOMENO DEL LAVORO IRREGOLARE NEL MEZZOGIORNO

I dati ISTAT sull'andamento dell'occupazione in Italia indicano che dal 1995 ad oggi l'occupazione è aumentata progressivamente a livello nazionale (cfr. TAB. 1). Aumenta, però, nello stesso tempo, il tasso di inattività nel Mezzogiorno. In particolare, negli anni più recenti il numero degli inattivi in età compresa tra 15 e 64 anni è aumentato, interessando in misura preponderante la componente femminile del Mezzogiorno.

mentazione dalla quale si intende sfuggire: il sommerso economico riguarda le attività produttive caratterizzate dalla volontà di non rispettare gli obblighi fiscali e contributivi, il sommerso giuridico riguarda le attività che hanno come oggetto beni e servizi proibiti dalla legge (o che sono svolte da soggetti non autorizzati), il sommerso statistico riguarda le attività che sfuggono alla rilevazione statistica. Per quanto riguarda il mercato del lavoro, di solito si parla di lavoro sommerso nel caso in cui non siano osservati (o siano solo parzialmente osservati) i lavoratori ingaggiati nel processo produttivo di aziende regolari. Si parla di sommerso di impresa quando è l'intera impresa (naturalmente assieme alle persone che vi lavorano) a sfuggire alla rilevazione.

I dati sulle “unità di lavoro standard” predisposti dall’ISTAT mostrano che dal 1995² al 2003 il lavoro irregolare³ è diminuito a livello nazionale, ma con un’intensità differenziata nelle varie aree geografiche del paese contribuendo in tal modo ad accrescere il dualismo territoriale del mercato del lavoro. I numeri indici (calcolati rispetto al 1995) evidenziano che, a fine periodo, la dimensione dell’irregolarità lavorativa aumenta per effetto di una sostenuta crescita del fenomeno nel Mezzogiorno (117,6%) (ISTAT, 2004)⁴. Nel 2002, sono 3,5 milioni le unità di lavoro irregolare in Italia⁵. Nel Mezzogiorno sono quasi la metà: 1.556.800, di cui il 42,1% in agricoltura (a fronte del 33,7% per il paese nel suo complesso), il 20,4% nell’industria (media Italia, 7,6%), con picchi del 27,4% per il settore edile (media Italia, 13,9%) infine il 21,2% nei servizi (media Italia, 15,5%). Nel complesso, il Mezzogiorno totalizza una quota di lavoro irregolare pari al 23,1%, più del doppio della stima per il Nord-Ovest e per il Nord-Est (9,5 e 10,3%), ben oltre la quota delle regioni del Centro (13,3%). Alla Calabria spetta il record del lavoro irregolare, che interessa il 30% del totale, quasi tre unità irregolari su dieci, seguita dalla Campania (25,1%), dalla Sicilia (25%), dalla Basilicata (21,5%), dalla Puglia (21,1%) e dalla Sardegna (17,7%). È un dato preoccupante, che trova ampia conferma nella realtà economico-sociale, in cui sono evidenti una pluralità di condizioni di irregolarità nel lavoro, che interessano tutte le attività economiche (Comitato nazionale per il lavoro irregolare, anni vari). Si tratta di uno scenario complesso, che va analizzato con attenzione alle peculiarità locali e settoriali e che richiede interventi diversi in ragione delle diverse forme che il lavoro irregolare assume nelle aree del Mezzogiorno ove la criminalità organizzata esercita il “suo” dominio del territorio.

In particolare, le variegate situazioni formali ed informali che caratterizzano il mercato del lavoro, in questo contesto, suggeriscono che il lavoro irregolare non è un aspetto arcaico del sistema produttivo destinato a scomparire, o comunque a ridursi sensibilmente con lo sviluppo economico. Il ricorso al lavoro irregolare assume forme nuove che si affiancano a quelle tradizionali, ed investe settori e soggetti nuovi configurandosi come un’ampia gamma di comportamenti non regolari fra il lavoro regolare e il lavoro nero (Meldotsi, Marchese, 2005). Se si confrontano le varie misure dell’occupazione (ISTAT, 2004) – cioè unità di lavoro, numero di occupati e posizioni lavorative – emerge, ad esempio, che nel settore del commercio, degli alberghi, dei pubblici esercizi e dei trasporti, al contrario,

² Primo anno di disponibilità delle serie regionali sulle unità di lavoro standard (ULS) predisposte dall’ISTAT. Si ricorda che ai fini della contabilità nazionale le ULS traducono l’insieme delle prestazioni di lavoro (a tempo pieno o parziale, regolari e irregolari ecc.) in un equivalente a tempo pieno. Pertanto, il numero di soggetti coinvolti in un anno in prestazioni irregolari può essere superiore alle ULS irregolari stimate per quello stesso anno.

³ Secondo l’ISTAT (2006), il concetto di occupazione regolare e non regolare è strettamente connesso a quello di attività produttive osservabili e non osservabili comprese nei confini della produzione del sistema di contabilità nazionale. Sono definite *regolari* le prestazioni lavorative registrate e osservabili sia dalle istituzioni fiscali-contributive sia da quelle statistiche e amministrative. Sono definite *non regolari* le prestazioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia fiscale, contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative. Rientrano in tale categoria le prestazioni lavorative: 1) continuative svolte non rispettando la normativa vigente; 2) occasionali svolte da persone che si dichiarano non attive in quanto studenti, casalinghe o pensionati; 3) svolte dagli stranieri non residenti e non regolari; 4) plurime, cioè le attività ulteriori rispetto alla principale e non dichiarate alle istituzioni fiscali.

⁴ In Italia il tasso di irregolarità, calcolato come incidenza delle unità di lavoro non regolari sul totale delle unità di lavoro è progressivamente aumentato dall’11,3% del 1980 al 15,1% del 2001, mostrando una contrazione a partire dal 2002 per effetto della regolarizzazione degli stranieri extracomunitari (Bovi, 2006).

⁵ La distanza tra i tassi delle tre misure di occupazione è diversa in base all’importanza che le varie tipologie lavorative assumono nella composizione dell’occupazione complessiva del settore (presenza di posizioni regolari con orari ridotti, di attività plurime regolari e non regolari a tempo più o meno parziale, di attività principali non regolari rispetto alle istituzioni fiscali e contributive).

il tasso di irregolarità delle posizioni lavorative (22,7% nel 2004) è superiore a quello degli occupati interni (7%) e delle unità di lavoro (14,8%); tale risultato è il riflesso del peso che in questi settori assumono le posizioni lavorative plurime irregolari, evidenziato dalla differenza tra i tassi di irregolarità calcolati in termini di posizioni lavorative e in termini di occupati interni. Le stesse considerazioni valgono per il settore degli altri servizi, in cui le posizioni lavorative non regolari risultano più consistenti (con un'incidenza, nel 2004, del 22,8% sul totale del settore) rispetto agli occupati interni (16,7%) e alle unità di lavoro (14,5%) (ISTAT, 2004).

Il sommerso non è, quindi, un'economia alternativa ma è strutturalmente legato all'economia formale. Sia il lavoratore sia l'imprenditore irregolare non si trovano sempre e necessariamente nei panni di un individuo al margine della società; essi sono frequentemente soggetti che esprimono razionalità coerenti con la cultura, le relazioni sociali dominanti, le aspettative future nell'ambito dell'assetto normativo-istituzionale vigente. L'incidenza del lavoro irregolare è legata, infatti, in modo complesso (secondo nessi di causalità bidirezionali) all'assetto istituzionale e risponde a motivazioni sia dei datori di lavoro, sia dei lavoratori stessi. Al fine di spiegare come e perché alcune politiche "falliscono" in alcuni contesti mentre in altri generano l'impatto atteso è necessario indagare le motivazioni razionali che spingono datori di lavoro e lavoratori a lavorare nel sommerso, considerando la loro reciproca interazione.

Non sorprende che gli imprenditori del Mezzogiorno valutino troppo costoso regolarizzare un lavoratore attraverso un contratto a tempo indeterminato, anche a fronte di un incentivo o di uno sconto fiscale. Come esamineremo più oltre, gli strumenti diretti di emersione non hanno ottenuto l'esito desiderato a causa della percepita onerosità degli impegni da assumere da parte degli imprenditori nel lungo periodo al netto degli sconti fiscali ottenuti nell'arco di breve-medio termine (Marra, 2004b; Báculo, 2004). Diversamente, gli strumenti del prestito d'onore e del credito d'imposta, sperimentati precedentemente, avevano messo a disposizione dell'imprenditore rispettivamente incentivi e sconti fiscali con l'obiettivo di promuovere maggiori investimenti produttivi forieri di probabili effetti di emersione indiretta (Gaudino, Gallo, 2004). L'imprenditore non era stato obbligato ad assumere regolarmente i lavoratori né aveva dovuto assicurare il suo impegno a sanare le altre cause di irregolarità ambientali e fiscali (Comitato per l'emersione, vari anni). I più elevati investimenti industriali hanno, potenzialmente, creato maggiori opportunità di lavoro, favorendo l'occupazione regolare.

Analogamente, sulla base della semplice verifica delle convenienze, si comprende perché le politiche del lavoro flessibile recentemente introdotte abbiano generato emersione solo nella misura in cui esse sono state in grado di mutare la struttura produttiva. In alcuni casi, queste misure possono aver, addirittura, incentivato il ricorso al lavoro sommerso, come argomenteremo in seguito. Basti pensare al lavoro intermittente, di chi è chiamato a lavorare settimana per settimana. La cosiddetta Legge Biagi (legge n. 30 del 2003) ha introdotto dei costi sui contratti di questo tipo, costi che spingono gli imprenditori a scegliere la via più economica del lavoro irregolare, in cui si evitano i costi fiscali e contributivi⁶. In altri termini, il lavoro in nero sembra convenire di più rispetto a tutte le forme contrattuali flessibili esistenti.

⁶ Ad esempio, nel contratto di somministrazione di lavoro pesano i costi del giusto profitto per l'agenzia che fornisce il lavoratore, un contributo fisso del 4%, il contributo pensionistico e il costo per l'assistenza sanitaria. A parità di lavoro svolto, si tratta di un costo del 30-40% in più.

Le barriere economiche alla regolarizzazione trovano, però, ulteriori spiegazioni istituzionali e psicologiche (Fehr, Falk, 2002) più complesse, radicate nella diversità dei contesti meridionali. Gli imprenditori del Mezzogiorno nutrono un profondo senso di sfiducia nei confronti delle istituzioni locali e centrali come referenti “autorevoli” per superare le difficoltà che, nell’era della globalizzazione, essi si trovano a dover affrontare⁷. L’imprenditore del Sud opera in un contesto di elevata incertezza e le politiche di regolarizzazione e liberalizzazione del lavoro non sono state sinora in grado di ridurre tale incertezza, o meglio di renderla gestibile a seconda degli ambiti territoriali e delle specifiche condizioni di produttività delle imprese. Il gruppo target degli imprenditori è, inoltre, estremamente eterogeneo per cui gli incentivi per la regolarizzazione e le politiche del lavoro possono produrre effetti divergenti. Ad esempio, le forme contrattuali flessibili possono diventare appetibili per un imprenditore che opera già ad alti livelli di produttività e che ha la capacità economica e finanziaria di accedere e rimanere sul mercato regolare. Le stesse misure possono rivelarsi insostenibili per un sub-fornitore nel settore tessile-abbigliamento che effettua, ad esempio, in provincia di Napoli, una produzione in gergo detta “ad urto”, frangendo, cioè, commesse di variabile entità e senza nessuna garanzia di continuità nel tempo (Marra, 2004b). In tal caso, i contratti flessibili non riescono a sostituire in maniera efficiente il rapporto di lavoro subordinato nel sistema produttivo esistente e il lavoro in nero presenta, come già enfatizzato, il vantaggio di evitare del tutto i costi fiscali e contributivi.

A ciò si deve aggiungere che la vigilanza e la repressione dell’irregolarità/illegalità non sono state finora in grado di agire sinergicamente con le misure di accompagnamento al fine di sollecitare una scelta duratura *pro emersione* (cfr. PAR. 3). Rispetto alla minaccia di sanzione, infatti, le indagini sul campo condotte nella Regione Campania hanno evidenziato una percezione diffusa di “sanatoria”, di “condono” o meglio di “perdono” delle irregolarità, che si è intensificata, in alcuni contesti, fino ad ipotizzare possibilità concrete di corruzione degli ispettori per evitare le multe (Marra, 2004b). In linea con le indicazioni della *Prospect Theory* di Kahneman e Tversky (2000), la percezione della probabilità di incorrere in un accertamento fiscale è debole, mentre la percezione della severità della sanzione è forte. La reazione degli imprenditori è dunque polarizzata tra discredito e terrore. Da un lato, la condizione d’irregolarità generalizzata, specialmente nella provincia di Napoli, induce alla sistematica sottostima delle probabilità di un accertamento fiscale. Dall’altro, esiste il timore di essere costretti alla chiusura per l’accertamento delle irregolarità contributive e ambientali (D.Lgs. n. 626 del 1994) (cfr. Marra, 2004b).

In ultimo, ma non meno importante, in presenza di elevata criminalità organizzata, la mimetizzazione delle attività produttive, la sottofatturazione e la mancata valorizzazione delle economie di scala e/o di scopo delle imprese⁸ giustificano ricorrenti strategie di “immersione” per sfuggire alla *longa manus* della camorra, al riparo dalla non sostenibile competizione mondiale. La criminalità organizzata offre opportunità affaristiche, commerciali e produttive, che possono ulteriormente spingere l’imprenditore a scegliere soluzioni semi-legali o addirittura illegali. Il sommerso è, quindi, una condizione “comoda” per supe-

⁷ Come si evince dal seguente commento di un sindaco del Napoletano: «Nella nostra realtà il sommerso ha una natura diversa dal lavoro irregolare del Nord: lì si tratta perlopiù di secondo lavoro, al Sud invece è un “sommerso di sopravvivenza”. Al Sud sono presenti diverse forme di sommerso, da quello microcellulare (cioè dei lavoratori autonomi) a quello microorganizzato (piccole aziende che producono vetro, scarpe, abbigliamento). In queste realtà c’è “alegalità”: queste persone non credono che esista uno Stato legale». Cfr. Marra (2004b).

⁸ E quindi il perdurare di dimensioni micro-inefficienti rispetto al tipo di produzione e al mercato di riferimento.

rare le difficoltà strutturali dei contesti meridionali, ma è anche il risultato “scomodo” di queste difficoltà laddove l’illegalità trova terreno fertile nelle molteplici gradazioni dell’irregolarità. Le ragioni delle scelte e dei comportamenti imprenditoriali vanno, quindi, ben al di là del calcolo razionale costi-benefici e chiamano in causa la mancata integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Considerando la scelta dell’emersione dalla prospettiva dei lavoratori, il beneficio atteso in termini di migliore condizione lavorativa, maggiore stabilità e garanzie contrattuali non è percepito immediatamente. Le indagini sul campo nelle regioni Campania e Puglia hanno rivelato una parte della realtà del lavoro del tutto inaspettata (Marra, 2004b; Stame, 2004). In primo luogo, è necessario distinguere le situazioni di profonda precarietà – in cui il soggetto rasenta la condizione che con un’espressione inglese si direbbe di *working poor* – dalle situazioni in cui il lavoratore gode di un reddito dignitoso, benché frutto di un lavoro irregolare⁹. Nella prima situazione, il lavoro sommerso definisce i contorni della “trappola della povertà” (Azariadis, 2006; Bowles, Durlauf, Hoff, 2006). Per alcune tipologie di lavoratori, tale condizione è l’unico modo per sopravvivere: è questo il caso degli immigrati clandestini che rischiano l’espulsione se scoperti *sans papier*. Nella situazione di “trappola della povertà”, la prospettiva della regolarizzazione rappresenta un’aspirazione legittima ed agognata dal lavoratore che – immigrato o italiano che sia – non ha, tuttavia, il potere contrattuale di perseguire tale aspirazione nei confronti del suo datore di lavoro (Ray, 2002). Permane, quindi, una significativa discrepanza tra le aspirazioni nutrite e le aspirazioni realizzate che né le politiche del lavoro né le misure di emersione sono state sinora capaci di colmare agendo sostanzialmente come meccanismi di sviluppo umano (Ray, 2002; Ranis *et al.*, 2003; Sen, 1999). Parafrasando Hirschman (1984), l’*effetto tunnel* atteso dalle politiche del lavoro e di emersione non sembra aver avviato un reale processo di mobilità sociale.

Nella seconda situazione, quella associata a livelli di reddito dignitosi, la condizione di irregolarità-precarietà può offrire maggiore libertà e facilità di ingresso sul mercato del lavoro. Specialmente a livelli più elevati di istruzione e qualificazione professionale e per forme di impiego nel settore dei servizi, l’irregolarità-precarietà si confonde con la flessibilità, conferendo più ampia autonomia al lavoratore nel gestire i tempi del lavoro e le responsabilità contrattuali. Ciò è vero per le lavoratrici, che possono occuparsi della cura della famiglia e dei figli più agevolmente, in particolare al Sud, in cui i valori familiari e la condizione della donna agiscono ancora come una potente barriera alla partecipazione femminile al mercato del lavoro. È in queste circostanze che la contiguità tra lavoro flessibile, lavoro precario e lavoro sommerso rende nebulosi i contorni di realtà simili, ma non identiche. Ed è rispetto a questa multiforme fenomenologia che il lavoro in nero può essere, paradossalmente, preferito dal lavoratore quando le imprese utilizzano la miriade di forme di lavoro flessibile non come forma di valorizzazione delle specificità del lavoratore, ma al limite della precarietà, in sostituzione del lavoro standard. In tali circostanze, anche al lavoratore il sommerso offre il vantaggio dell’elusione fiscale e contributiva e la possibilità di posizioni di lavoro plurime, che conciliano esigenze di auto-realizzazione, di aumento del reddito disponibile e di cura della famiglia. Ed è importante sottolineare che una cospicua parte di questo sommerso non marginale si rinviene nell’ambito del terzo settore, che assorbe lavoratori sempre più qualificati in posizioni variabili rispetto alla molteplicità delle prestazioni erogate che mutano in relazione ai progetti e ai finanziamenti disponibili.

⁹ Vedi sul punto Zoppi (2007a).

li. In ultimo, per il lavoratore esiste l'opportunità, o meglio l'opportunismo, di sfruttare i sussidi di disoccupazione nonché tutte le altre "indennità" offerti dal sistema di misure socio-assistenziali. Un lavoratore può, infatti, rinunciare ad un contratto di lavoro regolare per non perdere l'indennità maturata sull'anzianità di disoccupazione (Fugazza, Jacques, 2003; Valentini, 2004); pur scegliendo di lavorare in nero, può stipulare per conto proprio una polizza assicurativa che gli permette di ottenere una pensione nel futuro, come è emerso da una serie di interviste condotte con alcune lavoranti a domicilio nella provincia di Napoli (Marra, 2004b; Meldolesi, Marchese, 2005)¹⁰.

Si comprende, quindi, che la scelta di rimanere in una condizione di irregolarità sia da parte dell'imprenditore sia del lavoratore non è isolata né operata nell'arco temporale di breve periodo. Da un lato, l'eterogeneità degli attori coinvolti nelle specifiche situazioni di sommerso moltiplica le condizioni di irregolarità, imponendo di differenziare gli strumenti di politica economica¹¹. Dall'altro, pur differenziando gli strumenti di politica economica rispetto all'eterogeneità dei beneficiari, emerge chiaramente come la condizione di irregolarità è una soluzione sociale che prende corpo nella pluralità degli schemi istituzionali esistenti: in relazione al mercato del lavoro, al sistema di welfare e più in generale rispetto all'articolazione del controllo e della repressione dell'irregolarità/illegalità da parte dello Stato. Se questo è vero, valutare gli effetti delle politiche dirette ed indirette di emersione significa esplorare la complessità dei contesti socioeconomici, istituzionali e politici del Mezzogiorno, per comprendere come e in che misura essi possano impedire o facilitare l'azione delle politiche a favore dell'occupazione, dell'inclusione sociale e della vigilanza sulla legalità dei rapporti economici.

3. LE POLITICHE DI EMERSIONE COME SISTEMI COMPLESSI DI GOVERNANCE

Il quadro in cui si situano il lavoratore e il suo datore di lavoro è multi-dimensionale e offre un contenuto di conoscenze, valori, esperienze pregresse, opportunità, vincoli e aspettative future che forgianno le scelte soggettive di immersione e/o di emersione, gli scambi effettuati più o meno informalmente, e gli equilibri multipli di regolarità-semiregolarità-irregolarità-illegalità perseguiti o perseguibili collettivamente. L'imprenditore e il lavoratore operano in un reticolo di relazioni in cui godono di un certo grado di autonomia e (inter)dipendenza: essi sono, nello stesso tempo, ma in maniera diversa, *autonomi*, *isolati* e *dipendenti* dalle istituzioni/organizzazioni radicate nel territorio in cui agiscono (North, 1990, 2005; Dosi, 2003). In tal senso, il modello convenzionale dell'*homo oeconomicus* non aiuta a cogliere la natura delle interazioni economiche, cognitive e affettivo/motivazionali che intervengono intenzionalmente o meno in una determinata dimensione istituzionale, spazio-temporale.

Diversamente la prospettiva teorica che adottiamo in questo lavoro assume che ogni individuo, istituzione e organizzazione possieda un precipuo sistema di valori e possa, pertanto, essere sensibile selettivamente ai segnali che risultano compatibili con le proprie co-

¹⁰ Da ricerche realizzate nella Campania, ad esempio, è emerso che una lavoratrice è stata in grado di collezionare una serie di contratti regolari intervallati da periodi di "dichiarata" disoccupazione, in modo da cumulare il salario (seppur più basso rispetto al minimo contrattuale) con il sussidio statale; cfr. Marra (2004a).

¹¹ Ad esempio, F. Padoa Schioppa Kostoris e R. Basile (2002, p. 87) affermano che «Bisognerebbe differenziare dappertutto regole, contratti e costo del lavoro su base microeconomica, utilizzando indicatori oggettivi, come la produttività del lavoro». Su questi aspetti si vedano inoltre Boeri e Garibaldi (2006).

noscenze, esperienze e pratiche (Aoki, 2003). L'insieme differenziato e multi-livello delle amministrazioni pubbliche può risultare permeabile ad alcuni stimoli e capace di comunicare solo con alcuni attori (alcuni imprenditori in determinati settori produttivi, o alcuni lavoratori, come ad esempio le donne o i minori) a seconda del grado di omogeneità e comparabilità delle culture e delle regole formali ed informali condivise. Lo stigma sociale associato al lavoro nero, ad esempio, rende particolarmente variegata la reazione delle istituzioni ai problemi concreti dell'irregolarità e alle soluzioni politiche prescelte per superare tali problemi. Alcune istituzioni possono sposare la causa dell'emersione, altre ignorarla o addirittura condannarla (anche implicitamente) (cfr. PAR. 4).

Da questa particolare attenzione alle motivazioni che permeano l'agire dei soggetti coinvolti nei contesti di sommerso e nei processi di emersione deriva l'importanza di concepire le *policies* come sistemi economico-politici e organizzativo-istituzionali complessi e non come una semplice serie di misure meccanicamente giustapposte. Gli strumenti di politica economica innescano meccanismi di cambiamento se e nella misura in cui riescono ad "entrare in sintonia" con i valori delle organizzazioni/istituzioni che sono chiamate ad applicare gli strumenti adottati¹². Quando le norme valoriali implicite negli strumenti legislativi utilizzati dai decisori pubblici non sono riconosciute dagli attori in gioco, le regole proposte possono avere una limitata probabilità di successo – come si è verificato, ad esempio, nel caso delle misure dirette di emersione o nelle forme contrattuali flessibili nel Mezzogiorno (cfr. PARR. 4 e 5). In altri termini, l'introduzione di una nuova regola può generare un effetto ambiguo che diventa certo a seconda del contesto in cui essa è calata: l'adozione e l'adattamento del comportamento ai nuovi *desiderata*, oppure il mero recepimento formale senza un effettivo cambiamento comportamentale osservato (Pagano, 2002). La stessa politica a favore della regolarizzazione può, quindi, funzionare in un contesto e fallire in un altro; bisogna, perciò, esaminare in che modo gli interventi diretti e indiretti *pro emersione* interagiscono con l'assetto istituzionale formale ed informale per modificare le scelte imprenditoriali e lavorative. Bisogna, cioè, intercettare i processi di apprendimento, di emancipazione, di crescita, di cooperazione e di responsabilizzazione che caratterizzano i percorsi virtuosi di emersione individuale e collettiva.

Valutare le politiche di emersione significa, quindi, ricostruire empiricamente in che modo gli strumenti di politica economica incidono sulle percezioni e sulle aspettative degli agenti attraverso l'interazione con le istituzioni in grado, da un lato, di ampliare le opportunità di investimento produttivo e le occasioni e la qualità del lavoro, e dall'altro di assicurare il controllo e la vigilanza sull'esecuzione dei contratti nel rispetto della legalità. Sulla base del modello di Greif (2005), il nostro approccio valutativo esplora le relazioni tra i meccanismi istituzionali di contenimento della coercizione (*coercion constraining*)¹³ e i meccanismi istituzionali di controllo degli obblighi legali, fiscali e contributivi (*contract enforcing*). Possiamo, infatti, concepire i processi di emersione come molteplici equilibri istituzionali che intervengono laddove si amplia l'accesso ai mercati¹⁴ e si intensifica la sorveglianza dei contratti e la certezza del diritto, come consapevole forma di coesione socia-

¹² La natura e la portata del cambiamento varia a seconda del disegno *trait-taking* o *trait-making* (Hirschman, 1967) della politica introdotta rispetto alle caratteristiche del contesto. Secondo lo schema realista di Pawson e Tilly, l'interazione dei meccanismi di cambiamento con il contesto è responsabile dei risultati osservati (Pawson, Tilly, 1997; Pawson, 2001).

¹³ Ad esempio, da parte dello Stato centrale, della burocrazia, della politica corrotta e clientelare, della criminalità organizzata e della mentalità assistenzialista e non cooperativa.

¹⁴ Intendendo con ciò l'emancipazione e la liberazione dai vincoli economico-istituzionali del sistema operante a bassa produttività.

le utile ad intraprendere un sentiero di maggiore efficienza e sviluppo. È nell'interazione virtuosa tra maggiori gradi di libertà concessi all'agente (imprenditore o lavoratore) nell'assecondare, rispetto al contesto, le proprie vocazioni e strategie di crescita, ed una più incisiva vigilanza sulle relazioni contrattuali e sulla legalità (i diritti di proprietà) che è possibile, a nostro avviso, spianare la strada verso l'emersione. A partire dal *micro*, effetti di causazione cumulativa possono, in tal modo, coinvolgere attori e contesti eterogenei in una dimensione di scala variabile (dal locale al globale) (Hirschman, 1958).

Rispetto alla classica impostazione strumentale obiettivi-mezzi-risultati, tipica dei modelli della *public choice*, l'approccio metodologico qui delineato evidenzia la complementarità e la diversità degli strumenti¹⁵. Secondo la teoria economica standard la politica di emersione – così come qualsiasi altra politica pubblica – adotta un mix di strumenti coerenti con gli obiettivi dichiarati per ottenere i risultati attesi (ad esempio, aumento del numero di aziende regolarmente iscritte nel registro delle imprese, dichiarazione del fatturato, aumento del numero di lavoratori regolarmente assunti con contratti a tempo indeterminato o determinato, aumento del gettito derivante dalla contribuzione sociale e dalle imposte sul reddito da lavoro). Sia gli obiettivi sia i risultati vengono tradotti in indicatori che rappresentano gli standard da raggiungere e che misurano il progresso che si realizza man mano che la politica viene messa in atto. Gli esiti della politica sono definiti nel saldo netto tra i costi e i benefici sociali ottenuti nel tempo (ad esempio, numero di domande di emersione presentate, variazione percentuale dell'occupazione, variazione percentuale del gettito fiscale rispetto al costo degli incentivi e degli sconti fiscali). Le azioni realizzate dalla politica – vale a dire l'assegnazione di incentivi o l'attribuzione degli sconti fiscali, o ancora l'ampliamento delle soluzioni contrattuali lavorative – sono ritenute responsabili degli esiti osservati, in uno schema di causalità unidirezionale e lineare, a prescindere dalla reazione soggettiva dei beneficiari e dal contesto in cui essi interagiscono con gli altri attori partecipanti. Considerando in tal modo gli strumenti diretti o indiretti di emersione rischiamo, però, di perdere di vista i significati che gli agenti attribuiscono ad un certo risultato ed i meccanismi di cambiamento che conducono a determinati risultati in contesti differenti (Pawson, Tilly, 1997; Elster, 1998).

Diversamente, nell'approccio metodologico qui proposto, gli obiettivi di *policy* dichiarati frequentemente evolvono (Dosi, 2003; Witt, 2003) per far emergere altri obiettivi più rilevanti o per svelare le motivazioni implicite che hanno mosso gli attori. Ad esempio, l'aumento del gettito fiscale che aveva promosso l'emersione automatica è venuto meno a favore dell'emersione progressiva intesa come opportunità di sviluppo locale (cfr. PAR. 4). Gli strumenti adottati hanno, inoltre, un'incisività molto variabile in circostanze diverse¹⁶. In altri termini, i nessi di causalità non sono lineari e unidirezionali ma bi-direzionali, interattivi e iterativi nel tempo a seconda dell'intensità dei meccanismi azionati in contesti che facilitano o impediscono il cambiamento desiderato (Pawson, Tilly, 1997; Elster, 1998; Pawson, 2001). In ultimo, le conseguenze inattese delle politiche – sia positive sia negative – sono la regola piuttosto che l'eccezione. Le esternalità derivate sono endemiche nelle interazioni individuali, organizzative e istituzionali (intenzionali o meno) e valgono a qualificare e a limitare il grado di reversibilità di una politica in un contesto circoscritto (Callon, 1998). La razionalità fortemente limitata (Pagano, 2002; Dosi, 2003) preclude la co-

¹⁵ L'approccio in esame trova le sue fondamenta teoriche nel realismo critico di Lawson (1997) e nel filone evolutivo dell'approccio istituzionalista (Witt, 2003). Dal punto di vista metodologico, l'approccio che qui adottiamo si rifà al realismo valutativo di Pawson, Tilly (1997) e alla *theory-based evaluation* di Weiss (1998, 2000).

¹⁶ Cfr. nota 12.

noscenza e l'informazione perfetta del pianificatore e apre la strada al ricercatore sul campo che – con una buona dose di ciò che in inglese si definisce *serendipity* (Pierce, 1995) – esplora la realtà complessa e si imbatte in risultati insperati e/o indesiderati che possono rivelarsi benedizioni mascherate di hirschmaniana memoria o trappole di sottosviluppo che aggravano la dipendenza del sistema economico dal sentiero di minore efficienza.

L'attenzione centrata sulle aspettative e sulle percezioni degli agenti nei contesti di riferimento offre, in ultimo, un vantaggio aggiuntivo in termini di apprendimento dall'esperienza per le organizzazioni che attuano le politiche e che possono quindi imparare a gestirle in maniera più flessibile in condizioni di elevata incertezza. Processi di apprendimento organizzativo del tipo *double loop learning* (Argiris, Schön, 1978) si innescano sulla scorta di una sistematica verifica della discrepanza tra le teorie dell'azione e le teorie in azione delle organizzazioni al fine di superare gli "errori" e migliorare il rendimento organizzativo e il coordinamento intra e inter-istituzionale (Milgrom, Roberts, 1992; Goodman, 2001; North, 2005). Sulla base di quest'approccio valutativo, i prossimi paragrafi propongono una rilettura degli strumenti diretti ed indiretti di emersione al fine di fornire suggerimenti utili a formulare una strategia di regolarizzazione.

4. GLI STRUMENTI DI EMERSIONE "DIRETTI" E LA COMPLESSITÀ DELLA GOVERNANCE

A cavallo tra il 2001 e il 2002, il governo Berlusconi ha introdotto due possibilità di emersione: la legge n. 383 del 2001 ha delineato l'opzione di emersione "automatica" e la legge n. 73 del 2002 ha varato un percorso di emersione definita "progressiva". Si tratta di due diversi mix di misure di emersione che non sono state formulate contemporaneamente: l'ipotesi di emersione progressiva è intervenuta successivamente quando sono risultati evidenti – già nella prima fase di attuazione – i limiti della procedura automatica¹⁷. Benché i due percorsi presentino aspetti e dinamiche organizzativo-istituzionali e finanziarie sostanzialmente differenti, l'impianto concettuale su cui essi si fondano risponde ad una logica comune e gli esiti ottenuti sono stati in entrambi i casi modesti. Nell'impostazione seguita dal legislatore, l'emersione è intesa come un processo che si innesca alterando le preferenze degli agenti attraverso il trasferimento di risorse materiali o immateriali direttamente erogate a favore dell'imprenditore o mediate attraverso un percorso di cooperazione istituzionale. In entrambi i casi le relazioni di causalità sono considerate come processi lineari e unidirezionali: vale a dire, si ipotizza che le risorse materiali e immateriali erogate sono responsabili della scelta dell'imprenditore di regolarizzare i lavoratori a nero. Questa ipotesi trascura in entrambi i casi la comprensione dei vincoli e delle opportunità dei contesti socioeconomici, istituzionali e politici che agiscono sulle scelte dei beneficiari, che, a loro volta, retro-agiscono secondo modalità non prevedibili *ex ante*.

L'emersione "automatica" è stata introdotta dal legislatore con l'obiettivo di attivare un processo basato sulla decisione autonoma dell'imprenditore che, sollecitato dagli incentivi economici previsti dalla legge, decide di dichiarare il numero di lavoratori irregolari e le altre irregolarità della produzione. Completando un modulo di domanda che dava accesso agli sconti fiscali e contributivi per una durata di tre anni, l'imprenditore poteva ottenere la cancellazione delle irregolarità pregresse. La semplice domanda di emersione sanava la condizione di irregolarità in maniera retroattiva mettendo al riparo l'imprenditore

¹⁷ Per un approfondimento delle altre misure precedentemente attuate, cfr. Zoppoli (2007b).

non solo da accertamenti fiscali e contributivi sull'attività pregressa ma anche da possibili procedimenti giudiziari che i lavoratori avrebbero potuto intentare contro di lui – nonostante la probabilità dell'evento fosse di fatto molto ridotta a causa del limitato potere contrattuale dei lavoratori e delle loro associazioni di categoria. L'imprenditore, eventualmente consigliato dal suo consulente di fiducia, "metteva a posto" i lavoratori assunti irregolarmente e s'impegnava a superare le altre cause d'irregolarità (ambientali o fiscali). In tale ipotesi, gli strumenti utilizzati dal legislatore erano finalizzati ad influenzare il comportamento dei beneficiari la cui scelta di aderire o meno al piano d'emersione era libera, salvo incorrere nella sanzione amministrativa in caso di accertamento degli organi di vigilanza. La *governance* di tale strumento era, quindi, diretta e l'armamentario utilizzato dal legislatore mirava a modificare esclusivamente il comportamento degli attori target (de Bruijn, Heuvelhof, 1998). Non erano coinvolte esplicitamente organizzazioni intermedie pubbliche o private, nonostante fosse plausibile considerare il ruolo dei consulenti e degli esperti aziendali da una parte, e quello delle associazioni di categoria dall'altra nell'influenzare le scelte dei beneficiari.

Gli esiti registrati dall'opzione di emersione "automatica" sono stati deludenti, ma complessi da decifrare. L'adesione agli schemi di esenzione fiscale attraverso le "domande" di emersione è stata indubbiamente molto esigua su tutto il territorio nazionale e particolarmente al Sud. L'attrattività degli sconti fiscali per gli imprenditori è stata debole non solo rispetto al costo della regolarizzazione, ma anche perché l'auto-denuncia ha scoraggiato l'iniziativa degli imprenditori frenati da ragioni culturali. Bassa produttività e bassa propensione a seguire e ad accettare le regole in un clima generalizzato di illegalità e di sfiducia nelle istituzioni hanno agito, quindi, come formidabili barriere all'emersione (Marra, 2004a; Báculo, 2004). L'emersione automatica ha introdotto, inoltre, un elemento di rigidità nel ventaglio delle scelte imprenditoriali, costituito dall'elevato costo del lavoro nel lungo periodo¹⁸.

Nell'ipotesi di emersione progressiva, l'imprenditore, anonimamente ed in collaborazione con le Commissioni provinciali e regionali per il lavoro irregolare, poteva elaborare un piano individuale di emersione, negoziando le modalità di regolarizzazione in un arco temporale più flessibile. In questo caso, la regolarizzazione avveniva attraverso un processo che l'imprenditore disegnava insieme a soggetti istituzionali pubblico-privati con competenze tecniche e valutative (in particolare, i Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso – CLES – istituiti dalla legge n. 266 del 2002). Il percorso di emersione presentava maggiori gradi di libertà, durata variabile e modalità di attuazione "cucite su misura" sul beneficiario. La *governance* di tale strumento era, quindi, indiretta e si articolava attraverso una serie di istituzioni ed organizzazioni pubbliche intermedie – il Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare¹⁹, le Commissioni regionali e provinciali ed i tutori per l'emersione²⁰. Tali istituzioni avrebbero dovuto operare in una struttura a rete ed in-

¹⁸ Il credito d'imposta sembra sia stato più incisivo nel modificare le preferenze e le convenienze degli imprenditori – almeno nel medio/breve periodo – a causa del suo più elevato grado di "reversibilità". Il credito d'imposta ha, infatti, permesso agli imprenditori di ottenere vantaggi economici senza costruire relazioni contrattuali vincolanti nel lungo periodo (Romis, 2004).

¹⁹ Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, Ministero del lavoro; www.emersionelavorononregolare.it

²⁰ Per approfondire la conoscenza ed indagare le cause di una realtà complessa come quella dell'economia sommersa, la formulazione degli strumenti di *policy* per l'emersione è stata preceduta da un passaggio istituzionale che ha visto la creazione del Comitato nazionale per la regolarizzazione del lavoro non regolare, le Commissioni regionali e provinciali e la nomina dei tutor d'emersione presenti sul territorio e dotati di un'*expertise* adeguata ad interpretare, accompagnare e facilitare la risoluzione di problemi concreti d'irregolarità. Tali istituzioni costituite *ad hoc* presentano compiti, assetti organizzativi, logiche di funzionamento e culture differenti. Esse, inoltre, non si inseriscono in un

teragire reciprocamente, con altri soggetti pubblici e privati e con i beneficiari (Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare, vari anni; Boselli, Celano, 2003; Marra, 2004a, 2004b). Lo strumento di politica economica adottato è, quindi, di gran lunga più complesso; tuttavia, tale complessità si è rivelata solo *ex post*, nel mentre la politica si dipanava concretamente, manifestando i numerosi salti logici della sua impostazione!

Il processo di regolarizzazione atteso era, infatti, stratificato ai diversi livelli d'intervento e avrebbe dovuto realizzarsi attraverso meccanismi di accoppiamento (*coupling*) (ad esempio i commercialisti e i consulenti aziendali svolgono un'azione di promozione dell'emersione nei confronti dei loro assistiti, i tutor facilitano l'accesso degli imprenditori ai servizi di consulenza) di *feedback* e *measurement* (ad esempio le Commissioni provinciali e regionali costruiscono un'azione di animazione istituzionale rispetto alle altre amministrazioni pubbliche e le associazioni di categoria che sostengono e valutano sistematicamente l'azione dei CLES nella definizione dei piani individuali di emersione) (Goodman, 2001)²¹. La decisione di emergere sarebbe, quindi, stata mediata da una serie di scelte iterative tra soggetti istituzionali pubblici e privati, le cui idee, organizzazioni e regole formali ed informali avrebbero dovuto armonicamente comporsi per favorire i processi di regolarizzazione.

Oltre all'esiguo numero dei processi di emersione progressiva avviati, le risultanze delle ricerche sul campo condotte nelle regioni Campania e Puglia (Stame, 2004; Bàculo, 2004; Marra, 2004b) hanno evidenziato che tali interazioni "virtuose" non si sono sviluppate coerentemente rispetto al disegno della politica. Il rapporto tra istituzioni pubblico-private e beneficiari si è svolto in un reticolo di relazioni economico-sociali e politico-istituzionali, complicato dall'intrecciarsi di culture, norme e procedure istituzionali, incrostazioni burocratiche e considerazioni di opportunità politiche. La mancata realizzazione di interazioni virtuose è da ricondurre alla compresenza di organizzazioni e istituzioni con logiche di funzionamento eterogenee, che hanno interagito in maniera conflittuale e/o idiosincratica. Il tutoraggio, la consulenza tecnica specialistica dei commercialisti o l'attività di garanzia e protezione sindacale, ad esempio, non si sono automaticamente integrati tra loro né si sono coordinati con le funzioni di vigilanza e repressione rispetto all'azione di induzione e accompagnamento dell'emersione (Marra, 2004b).

La conseguenza più importante della multiforme natura della rete di istituzioni coinvolte è stata la variabilità con cui gli attori pubblici hanno reagito ai segnali di cambiamento promossi dalla politica di emersione. Le istituzioni e le amministrazioni pubbliche non sono, infatti, un tutto unico ed indifferenziato soggetto alle stesse sollecitazioni politico-amministrative e suscettibile di rispondere uniformemente in ogni circostanza in modo standardizzato e prevedibile. Le istituzioni coinvolte nel processo di attuazione delle misure dirette di emersione hanno quindi subito forme di influenza diverse a seconda del loro grado di apertura rispetto al contesto in cui hanno operato ed hanno a loro volta risposto alle misure in esame in maniera differenziata a seconda della cultura, dei valori e delle regole formali ed informali loro propri. Ad esempio, l'azione di accompagnamento di natura consultiva che le Commissioni, i tutori e i consulenti avrebbero dovuto offrire, non era compatibile con le percezioni del sommerso inteso come comportamento di sfruttamento

vuoto amministrativo ed istituzionale, ma entrano in relazione con tutti gli altri organismi pubblici e privati già esistenti ed operanti nel contesto locale, regionale e nazionale (vale a dire, Regione, Province, Comuni, Centri per l'impiego, Agenzie delle Entrate, Guardia di Finanza, INPS, INAIL, ASL, Uffici del lavoro ecc.).

²¹ Secondo Goodman (2001) il processo di cambiamento innescato ad un livello organizzativo può comportare diversi tipi di effetti a diversi livelli organizzativi. Goodman delinea il *coupling*, il *feedback* con o senza la misurazione sistematica degli errori organizzativi.

ed opportunismo da condannare e reprimere piuttosto che aiutare a superare per vincere la condizione di debolezza economica e sociale del gruppo target. Persino in gruppi omogenei di attori sono venute a galla percezioni diverse del ruolo delle istituzioni pubbliche rispetto alle misure di emersione. Si pensi, ad esempio, al caso dei funzionari dell'INPS: nonostante la comune politica istituzionale di prevenzione dell'irregolarità, l'attività di vigilanza e repressione è stata interpretata e praticamente condotta secondo modalità del tutto differenti, accentuando talora la repressione talora l'induzione (Scardigno, 2004; Marra, 2004a).

Se l'eterogeneità degli attori è stata elevata, anche le interdipendenze di natura culturale, istituzionale, progettuale, finanziaria ed amministrativa tra le istituzioni coinvolte sono state (potenzialmente) molteplici. Le indagini sul campo hanno portato alla luce l'intensa interazione esistente nell'ambito della rete dei tutori per l'emersione che operavano nelle varie regioni italiane con il Comitato nazionale in momenti di formazione formale ed informale giornaliera per via elettronica. Tale interazione ha consentito lo scambio delle esperienze e la messa in comune dei problemi e delle pratiche di lavoro, facendo leva in particolare sulle relazioni interpersonali attraverso cui venivano trasmesse le informazioni rilevanti. L'interazione continua ha aperto, inoltre, opportunità alternative di emersione – ad esempio, attraverso la formazione, la consulenza e l'assistenza tecnica agli imprenditori, sfruttando risorse finanziarie ed organizzative non direttamente indirizzate alla regolazione del sommerso (Gaudino, Gallo, 2004)²².

Vale la pena sottolineare che in presenza di reti istituzionali particolarmente differenziate al loro interno, di natura multiforme e variabile a seconda dei contesti locali e delle culture specifiche di ciascuna istituzione, le politiche a favore dell'emersione non possono essere calate dall'alto con la presunzione di essere appropriate alle concrete situazioni di irregolarità. Inoltre, esse debbono necessariamente differenziarsi ed affinarsi in modo da offrire segnali di cambiamento validi e significativi per gli attori coinvolti. Le dinamiche che nascono e si sviluppano nell'ambito delle reti locali e trasversali pongono l'esigenza, quindi, di costruire strumenti flessibili, capaci di superare i vincoli istituzionali e costruire rapporti di cooperazione per superare possibili condizioni di isolamento in cui versano alcuni attori e che, ovviamente, aggravano le condizioni di inefficienza e sottosviluppo.

La cooperazione tra istituzioni apre opportunità di selezione di strumenti di intervento più appropriati rispetto alla natura eterogenea del gruppo target e degli altri attori chiave. Ad esempio, la cooperazione tra le varie istituzioni preposte alla vigilanza è un obiettivo strategico per ridurre la disomogeneità e per uniformare la reazione propositiva verso

²² È questo il caso dei Centri Cuore, a Napoli (cfr. <http://comune.napoli.it/cuore/intro.htm>). Si tratta di cinque centri ubicati in zone periferiche del comune di Napoli e in alcuni quartieri del centro storico, diretti da Liliana Bacculo e da Imma Voltura. Fanno parte di un progetto del comune di Napoli, iniziato nel 1998 grazie alla collaborazione tra l'Università ed alcuni amministratori consapevoli. Si tratta, infatti, di sportelli itineranti. Le imprese presenti nell'area di riferimento vengono avvicinate, i loro problemi esaminati: ci si interroga su cosa si potrebbe fare per risolverli, su quali sono i limiti strutturali che le affliggono, che tipi di incentivi potrebbero essere utilizzati ecc. Degno di nota è anche che il laboratorio-scuola calabrese si è subito proposto come offerta formativa integrata a sostegno dello sviluppo locale; vale a dire, come leva per rimuovere gli ostacoli alla politica di emersione (Fondazione Field; www.fieldfondazione.org). Riguardo ai contenuti, sono state prese le distanze dall'offerta tradizionale che compra sul mercato un pacchetto già confezionato, perché si è voluto raccogliere le necessità specifiche del nostro territorio, lavorando sulle esigenze, competenze e aspirazioni delle persone, facendo scaturire, di volta in volta, da questi bisogni, un prodotto formativo corrispondente. Con questo approccio antropocentrico che lavora sull'individuo, si è inteso valorizzare le potenzialità effettive del soggetto al momento della selezione, cercando di capire quale poteva essere l'elemento formativo chiave per ciascun beneficiario. L'accompagnamento dell'impresa, quindi, non è semplice assistenza tecnica: è un lavoro che punta prioritariamente alla risorsa umana come centro dell'investimento formativo e come cellula di partenza per il rinnovamento aziendale, o per la creazione di una nuova impresa (Meldolesi, 2007).

forme di induzione flessibili e appropriate al contesto di riferimento. Il coordinamento tra INPS, INAIL, Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza può consolidare canali di comunicazione tra le amministrazioni finanziarie per ridurre il loro isolamento e la loro autoreferenzialità. La collaborazione tra Università, centri di ricerca e operatori sul campo può offrire, d'altro canto, opportunità di approfondimento conoscitivo delle realtà locali per intensificare le interdipendenze "virtuose"²³. Diventa, quindi, di primaria importanza gestire strategicamente la rete delle istituzioni per incoraggiare le relazioni positive e scoraggiare quelle che possono provocare effetti di spiazzamento degli obiettivi di *policy*.

5. LE POLITICHE DEL LAVORO, DI WELFARE E DI CONTRASTO ALL'IRREGOLARITÀ: STRUMENTI "INDIRETTI" DI EMERSIONE

Al fine di fornire indicazioni utili per una efficace politica di emersione è necessario focalizzare l'attenzione sulla relazione tra processi di regolarizzazione, politiche del lavoro e misure di contrasto dell'irregolarità. È infatti importante non solo intercettare i potenziali effetti indiretti di emersione, ma anche esplorare le possibili complementarità tra politiche del lavoro flessibile, di inclusione sociale e misure di contrasto e di vigilanza. Benché l'obiettivo sia quello di costruire adeguate modalità di coordinamento tra le istituzioni che limitano la coercizione e quelle che assicurano il corretto funzionamento delle relazioni contrattuali (cfr. PAR. 4; Greif, 2005), occorre, tuttavia, prendere atto della mancanza di un quadro organico ed esplicito entro cui si sono via via definite misure concrete di welfare, occupazione e sostegno alla legalità. Ci troviamo di fronte, piuttosto, ad una serie di soluzioni ed orientamenti che possono sinergicamente interagire a favore dell'emersione ma che si profilano, allo stato attuale, come misure frammentate, disarticolate a livello nazionale ma anche per regioni e territori. Nel tentativo di intercettare i nessi che legano tali misure ed esperienze, la nostra analisi cercherà di colmare, per quanto possibile, i salti logici che tuttora persistono.

Ci chiediamo, quindi, se e in che misura le politiche del lavoro flessibile introdotte nell'ultimo decennio (il cosiddetto Pacchetto Treu del 1997, la legge sul lavoro a tempo indeterminato del 2001, le misure di regolarizzazione degli immigrati del 2002 e la Legge Biagi del 2003)²⁴ abbiano generato effetti di emersione indiretta favorendo l'occupazione regolare anche nel Mezzogiorno. Benché le nuove forme contrattuali abbiano l'obiettivo di promuovere maggiore flessibilità, un fattore all'origine dell'irregolarità di alcune posizioni lavorative, non possiamo assumere acriticamente un automatico effetto a favore della regolarizzazione delle posizioni lavorative irregolari.

L'opinione prevalente di studiosi ed operatori del settore converge sul fatto che buona parte dell'aumento registrato nell'ultimo decennio dall'occupazione (cfr. TAB. 1) sia stato favorito dal diffondersi dei lavori atipici (contratti di lavoro dipendente a termine, a tempo parziale e lavoro para-subordinato) che hanno in parte regolarizzato posizioni lavorative precedentemente irregolari. La crescente flessibilità dei rapporti di lavoro (sia in termi-

²³ Far leva sulle interdipendenze positive significa superare la visione della *governance* intra e inter-istituzionale, intesa come una scatola nera in cui i processi non sono evidenti né tantomeno esplorabili (de Bruijn, Heuvelhof, 1998). In tal senso, l'utilizzo dell'indicatore del numero di dichiarazioni di emersione come misura del successo della politica di regolarizzazione è la prova lampante dello scarso se non nullo interesse del legislatore rispetto all'inerzia dei processi amministrativi, alla molteplicità delle interdipendenze culturali, istituzionali, politiche e progettuali.

²⁴ Occorre precisare che la Legge Biagi è entrata in vigore solo nel 2004, non può quindi spiegare gli incrementi dell'occupazione registrati tra il 1995 e il 2003.

Tabella 1. L'occupazione dipendente per tipologia di contratto di lavoro (1992, 1995 e 2005) (valore assoluto, composizione %, variazione assoluta e variazione %)

	Contratto a tempo indeterminato		Contratto a termine		Totale lavoratori dipendenti
	Va ('000)	%	Va ('000)	%	Va ('000)
1992	13.366	89,4	1.595	10,6	14.961
1995	12.773	89,1	1.572	10,9	14.345
2005	14.597	87,4	2.122	12,6	16.719

Variazione 1995-2005

Var. assoluta	+ 1.824		+ 550		+ 2.374
Var. %	+ 14,28		+ 35,99		+ 16,55

Fonte: nostra rielaborazione su dati ISTAT (2006), Indagine sulle forze lavoro.

ni di gestione dell'orario di lavoro, sia in termini di durata e attivazione di nuove forme di contratti) ha contribuito sensibilmente ad accrescere il livello dell'occupazione regolare. Anche l'emersione del lavoro irregolare degli immigrati ha indubbiamente avuto un impatto significativo sull'incremento dell'occupazione a livello nazionale (Banca d'Italia, 2005)²⁵. È possibile, quindi, avanzare la conclusione che anche le politiche per il lavoro flessibile, come le politiche di emersione sinora attuate, hanno operato secondo un approccio che promuove e induce processi di consolidamento dei meccanismi di accesso al mercato attraverso maggiori margini di libertà dal potere coercitivo dello Stato (Greif, 2005). L'ampliamento delle forme contrattuali o l'ipotesi di emersione progressiva possono pertanto intendersi come soluzioni istituzionali che aumentano le possibilità di scelta degli agenti.

In tal senso, lo spazio aperto alle organizzazioni non-profit, e soprattutto alle cooperative sociali nel processo di riforma dei servizi socio-assistenziali, è ampio e crescente nel Mezzogiorno (Caroleo, Garofalo, 2006) e potenzialmente foriero di processi di regolarizzazione nel tempo. Sulla scia della legge n. 328 del 2000, il terzo settore viene riconosciuto in modo formale come una importante istituzione dell'economia (Borzaga, 1998). Tale ruolo istituzionale formale non riguarda solo la fase della progettazione e attuazione degli interventi ma anche quella strategica della rappresentanza e della negoziazione degli obiettivi di *policy* (Caroleo, Garofalo, 2006). Anche in questo ambito, quindi, emersione significa espansione delle condizioni di accesso e di partecipazione, in particolare nel mercato del lavoro²⁶.

²⁵ Le informazioni fornite dal Ministero dell'Interno hanno indicato in 647.000 il numero dei lavoratori stranieri che lavoravano senza contratto presso famiglie (316.000) e imprese (330.000) e che sono stati regolarizzati con l'ultima sanatoria (legge n. 189 del 2002). I dati di contabilità nazionale, per definizione, includono la componente dei lavoratori stranieri non regolari, sia residenti che presenti; l'effetto della regolarizzazione nelle stime delle unità di lavoro ha comportato, quindi, soltanto una transizione dalla componente non regolare a quella regolare. Il tasso di irregolarità (calcolato come incidenza delle unità di lavoro non regolari sul totale delle unità di lavoro) si attesta nel 2004 intorno all'11,5% (era pari al 13,3% nel 2000). L'incidenza diminuisce per le unità di lavoro non regolari dipendenti (dal 15,4% del 2000 al 12,8% nel 2004), mentre appare in leggera crescita per le unità di lavoro non regolari indipendenti (dall'8,5% all'8,6%).

²⁶ Dall'analisi della recente letteratura sull'argomento si individuano almeno tre possibili modi di interpretare le potenzialità occupazionali del terzo settore o, per meglio dire, la relazione tra terzo settore e occupazione: 1) il terzo settore come sistema caratterizzato da relazioni economiche diverse da quelle tipiche del mercato e dove quindi si possono creare occasioni di lavoro peculiari, caratterizzate da assenza o ridotta remunerazione, più che veri e propri posti di lavoro; 2) il terzo settore come produttore di servizi su commessa della pubblica amministrazione e quindi che crea occupazione esclusivamente o in larga prevalenza sostitutiva di posti di lavoro pubblici; 3) il terzo settore co-

Ciò che è risultato più complesso da formulare e attuare concretamente è il sistema di soluzioni istituzionali coordinate per la sorveglianza del regolare svolgimento dei rapporti economici nel rispetto dei vincoli contrattuali, legali e fiscali esistenti. Ad esempio, il perdurare di soluzioni socio-assistenziali in cui si annida corruzione e opportunismo, in quanto deficitarie di meccanismi di *enforcement* adeguati, incide negativamente sulle scelte pro emersione. Come già enfatizzato, il sistema attuale del sussidio di disoccupazione (in assenza di politiche attive di accompagnamento al lavoro e di controllo) induce i lavoratori disoccupati che percepiscono il sussidio a cercare lavoro nel settore sommerso per tutta la durata del sussidio (Fugazza, Jacques, 2003). In altri termini, la debolezza dei controlli nell'ambito del sistema socio-assistenziale e previdenziale apre il varco a fenomeni di trappola del welfare (Ferrera, 1998), che non promuovono l'uscita dal sommerso.

Anche il segnale di rafforzamento della repressione dell'irregolarità promosso dalla legge n. 383 del 2001 e in seguito reiterato con le campagne di lotta all'evasione fiscale²⁷ (a ridosso delle manovre finanziarie del governo) ha dato luogo a reazioni opposte. Da un lato, come effetto di un'interpretazione punitiva del ruolo della vigilanza (come soppressione dell'irregolarità, della criminalità ed illegalità diffuse), si può osservare un acuirsi di fenomeni di immersione per evitare di incorrere in eventuali sanzioni (Vitale, 2007). Dall'altro, come effetto di un'interpretazione più lungimirante, si osserva invece l'emergere di un comportamento pragmatico, favorendo soluzioni volte a risolvere problemi concreti di irregolarità, con potenziali effetti di emersione²⁸. Ad esempio, la prassi di dilazionare la sanzione irrogata solo in caso di mancata regolarizzazione, avanzata dagli ispettori dell'INPS sulla base della comprensione delle specifiche condizioni di irregolarità e della fiducia nutrita nei confronti degli imprenditori locali, ha finito per essere formalmente adottata come politica nazionale in materia di "diffida" per incoraggiare la regolarizzazione delle condizioni di lavoro (Marra, 2004b).

Gli studi di settore²⁹, uno strumento di contrasto all'evasione fiscale, possono avere effetti indiretti anche sul fronte dell'emersione. La costruzione degli studi di settore è avvenuta tramite un processo di analisi comparativa che, sulla base di un modello che integra tecniche di analisi microeconomica settoriale e tecniche di analisi statistica multivariata, individua le relazioni esistenti tra le variabili contabili e le variabili strutturali di ogni singola attività economica, in riferimento al settore di appartenenza, ai processi produttivi utilizzati, all'organizzazione aziendale, ai prodotti oggetto dell'attività, alla localizzazione, al mercato e agli altri elementi significativi. L'applicazione degli studi di settore ai singoli contribuenti ha, quindi, segnato un importante passo verso il rispetto della legalità nelle relazioni contrattuali fiscalmente rilevanti³⁰. Riguardo all'attività di controllo, gli studi di set-

me insieme di organizzazioni del tutto o almeno in parte autonome che operano in diretto rapporto con i consumatori privati e si finanziano attraverso la vendita dei servizi, creando così occupazione effettivamente, almeno in parte aggiuntiva. Vedi sul punto Borzaga (1998); per un'analisi interessante degli effetti occupazionali del terzo settore negli Stati Uniti, vedi Cordes, Steuerle (2004) e Marra (2004a).

²⁷ Benché sommerso ed evasione fiscale non siano la stessa cosa, esiste una forte correlazione tra i due fenomeni. Sulla propensione degli italiani all'evasione fiscale rispetto al reddito, al livello di istruzione, alla posizione lavorativa e retributiva, alla presenza di criminalità organizzata e/o di norme sociali a favore o contro l'evasione, si veda Cannari, D'Alessio (2007).

²⁸ In questa funzione di induzione "dolce" si può rinvenire la vera sorpresa inattesa innescata dalla politica di emersione (cfr. Bàculo, 2004; Marra, 2004 a e b).

²⁹ Società per gli studi di settore (SOSE), Ministero dell'Economia; www.SOSE.it

³⁰ Gli studi di settore hanno consentito di acquisire informazioni che derivano dall'analisi della congruità del contribuente, cioè dal confronto tra il ricavo dichiarato e il ricavo di riferimento ottenuto dall'applicazione degli studi di settore; e quelle che derivano dall'analisi della coerenza del soggetto considerato, cioè della valutazione comparata degli indicatori economici specifici del settore riguardo al soggetto stesso. La valutazione della congruità e della coe-

tore sono stati utilizzati per la definizione dei criteri di selezione dei soggetti da sottoporre a verifica. Ciò ha permesso di individuare situazioni sintomatiche di presenza di personale irregolare, situazioni anomale con riferimento alla consistenza del magazzino e alla corretta fatturazione delle operazioni di acquisto, evasione di ricavi che, per effetto di manovre contabili, potevano sfuggire allo strumento di controllo dello studio di settore. In termini di emersione del lavoro sommerso, i risultati ottenuti con tali criteri di selezione sono indubbiamente significativi. Un'impresa su tre aveva addetti irregolari (dipendenti, familiari o collaboratori) e un'impresa su quattro aveva regolarizzato i propri dipendenti nel corso dell'ultimo anno. Inoltre, in alcuni settori del comparto dei servizi, due imprese su tre occupavano lavoro irregolare (Meldolesi, 2007).

Per concludere, i processi di regolarizzazione diretta o indiretta sono perseguibili in modo efficace solo attraverso un approccio integrato in grado di promuovere l'accesso ai mercati e di assicurare l'efficacia della vigilanza, incidendo su meccanismi individuali e sociali di natura economica, cognitiva e motivazionale. Una politica di contrasto al lavoro nero dovrebbe, quindi, non solo intervenire sul costo del lavoro in settori e contesti specifici ma anche e soprattutto far leva sull'esigenza di legalità e di certezza degli imprenditori, sull'opportunità di crescita dell'impresa, di consolidamento dell'attività produttiva, di conquista di una posizione più stabile sui mercati locali e regionali. Una politica efficace di emersione dovrebbe suscitare la motivazione dei beneficiari a riscattarsi da una condizione di isolamento e di marginalità (Sen, 1999) piuttosto che stigmatizzare genericamente la condizione del sommerso come opportunismo, comportamento predatorio degli imprenditori nei confronti dello Stato, sfruttamento del lavoro minorile, alta propensione all'illegalità, eccessiva tolleranza per le irregolarità e filosofia del "vivere giorno per giorno". Attualmente, l'enfasi sugli aspetti "negativi" associati al lavoro irregolare indebolisce la componente motivazionale degli imprenditori e rafforza, di contro, il pregiudizio dell'opinione pubblica contro le forme flessibili del lavoro responsabili, secondo la percezione prevalente, dell'aggravarsi della precarizzazione³¹. Le pressioni economiche e produttive, da un lato, e sociali e culturali, dall'altro, agiscono nella stessa direzione: non aiutano a creare un clima favorevole all'emersione attraverso le forme contrattuali flessibili recentemente introdotte (Cobb, Ross, Ross, 1976). In altri termini, le attuali politiche del lavoro flessibile sono ancora inadeguate ad intraprendere un processo di emersione nel Mezzogiorno nella misura in cui gli anelli mancanti dell'inclusione sociale, della legalità e dell'ordine pubblico non vengono integrati nella catena della causalità attesa.

6. PER UNA POLITICA ECONOMICA A FAVORE DELL'EMERSIONE

Il fenomeno "sommerso" è complesso come complesso è il disegno di *governance* della politica di emersione. Ripensare la strategia di emersione implica una nuova visione di inclusione sociale, non semplicemente intesa come assistenza ma come occasione di crescita della partecipazione – innanzitutto in termini occupazionali. In tal senso, emergere

renza, derivante dall'applicazione degli studi di settore, ha fornito un contributo significativo per orientare l'accertamento e il controllo fiscale nei confronti dei contribuenti che risultano non congrui e/o non coerenti. Infatti, essendo anche gli studi di settore un sofisticato strumento di analisi comparativa inter-aziendale, le situazioni di incoerenza del singolo contribuente, rispetto agli indicatori economici del settore di appartenenza, possono costituire un importante elemento di valutazione della sua pericolosità fiscale.

³¹ Resta da chiedersi perché il sommerso e per certi versi il precariato sia oggi percepito diffusamente come problema più grave rispetto al passato, visto che la statistica non ne conferma un aumento complessivo rilevante.

significa partecipare attivamente su tutti i mercati, e non solo su quello del lavoro, attraverso il disegno di un sistema ampio di regole di accesso ad essi (Sen, 1999; Atkinson 1998; Caroleo, Garofalo, 2006). Nello stesso tempo, emergere significa assumere impegni e responsabilità collettive che muovano l'economia verso forme di produzione più efficienti e cooperative. L'idea che legittima tale approccio è l'obiettivo finale che accomuna le politiche per l'occupazione e le politiche di welfare: vale a dire, quello di allargare e diversificare, *ex ante*, le opportunità di scelta tra gli individui, in modo da distribuire meglio i vantaggi derivanti dagli scambi. Come è noto, tanto minori sono le possibilità di scelta, tanto più difficile è la possibilità di eliminare le asimmetrie e le disuguaglianze della dotazione iniziale delle risorse materiali, immateriali e monetarie (*ibid.*). Ciò richiede di incidere su più fronti: il costo e la qualità del lavoro, la struttura e le dinamiche produttive e di mercato, le garanzie contrattuali, i *benefits* assistenziali e previdenziali associati a forme di impiego flessibili, le prospettive di carriera e di crescita professionale, l'offerta di servizi sociali, e non ultima la percezione di operare in un contesto, sì, competitivo, ma trasparente ed equo, in cui legalità e rispetto delle regole siano valori condivisi e praticati.

L'obiettivo diventa, quindi, la costruzione di una politica integrata del lavoro, dell'inclusione sociale e della legalità che sia flessibile nelle modalità di gestione in realtà economiche differenziate, per gradi reversibile con riferimento alle scelte inter-temporali che essa induce, ma "condizionante" nelle modalità in cui gli attori chiave prendono parte al processo decisionale e attuativo. La visione secondo la quale la crescita dei meccanismi di mercato formale necessita di istituzioni politiche in grado di favorire i processi di regolarizzazione dell'economia o che le istituzioni politiche si rafforzino attraverso l'espansione del mercato è fin troppo semplicistica. Le istituzioni politiche e i mercati co-evolvono, invece, in una dinamica relazione che, per certi versi, riduce la coercizione, per altri versi, contrasta fenomeni di irregolarità/illegalità, assicurando il corretto adempimento dei contratti (Dosi, 2003; Greif, 2005). La capacità di fornire, ad esempio, sicurezza, ordine pubblico e legalità in un contesto caratterizzato da sommerso e criminalità organizzata dipende dalla presenza di istituzioni capaci di limitare la repressione sia sugli individui sia sui gruppi, favorendo la promozione del mercato, ma, nel contempo, vigilando sull'effettivo rispetto degli obblighi contrattuali (cfr. *ibid.*).

Risulta, infine, abbastanza intuitivo immaginare come in questa nuova visione dell'emersione trainata attraverso forme di inclusione sociale si aprano spazi per l'espansione del terzo settore, nella sua interna articolazione in organizzazioni con finalità di tutela, promozione e redistribuzione da un lato ed in organizzazioni produttive ed orientate al mercato, pubblico o privato, da un altro (Caroleo, Garofalo, 2006). Le varie misure messe in campo per favorire l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati – giovani, anziani, disoccupati di lungo periodo, donne, disabili, minoranze etniche ecc. – rappresentano un tassello importantissimo della strategia integrata a favore dell'emersione come occupazione regolare e inclusione sociale, in particolare, nel Mezzogiorno.

A tal fine, è necessario passare da una nozione semplificata dei programmi – per cui essi sono rivolti a individui e la loro efficacia si misura dalla capacità di cambiarne i comportamenti – ad una complessa che tenga conto degli individui, delle loro idee, delle istituzioni e delle infrastrutture che facilitano o scoraggiano l'azione (Witt, 2003). Secondo una visione meccanicistica delle misure dirette di emersione nonché delle forme di flessibilizzazione del lavoro, l'imprenditore irregolare è disposto a dichiarare il tipo d'irregolarità dell'attività produttiva e regolarizzare i lavoratori a nero adottando le forme contrattuali flessibili. Gli effetti attesi sono basati su un'aspettativa lineare di cambiamento che, a

sua volta, si basa su una conoscenza insufficiente ed imperfetta non solo del fenomeno del sommerso ma principalmente della risposta alle misure di emersione e flessibilizzazione. Queste ultime sono ben più complesse e sfaccettate quando si considerano calate in contesti specifici rispetto ai beneficiari ed agli attori portatori di percezioni, opinioni, culture e valori differenti. L'attenzione che abbiamo accordato agli strumenti di *policy* e di *governance* e ai meccanismi di cambiamento nel contesto del Mezzogiorno ha messo in rilievo che esiste un'interazione articolata nel tempo e nello spazio per cui i processi di emersione sono stratificati e non necessariamente immediati. È importante invece indagare gli aspetti culturali, motivazionali, istituzionali ed organizzativi tipici dei contesti di riferimento per comprendere perché i meccanismi di regolarizzazione si attivano o meno al fine di affinare coerentemente gli strumenti di politica economica.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AOKI M. (2003), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, MIT Press, Cambridge (MA).
- ID. (2007), *Endogenizing Institutions and Institutional Changes*, "Journal of Institutional Economics", 3, 1, pp. 1-31.
- ARGYRIS C., SCHÖN D. A. (1978), *Organizational Learning*, Addison Wesley Publishing Company, Reading (MA).
- ATKINSON A. B. (1998), *La povertà in Europa*, il Mulino, Bologna.
- AZARIADIS C. (2006), *The Theory of Poverty Traps. What Have We Learned?*, in BOWLES, DURLAUF, HOFF (eds.) (2006), pp. 17-40.
- BÀCULO L. (a cura di) (2004), *Politiche di emersione e politiche di sviluppo locale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- BANCA D'ITALIA (2005), *L'impatto della regolarizzazione dei lavoratori immigrati sulla crescita dell'occupazione nella «Rilevazione sulle forze di lavoro»*, "Bollettino Economico", 45, novembre, pp. 50-1.
- ID. (2006), *Il mercato del lavoro*, in *Relazione annuale sul 2005*, Roma, pp. 109-13.
- BOERI T. (2004), *La lezione di Melfi*, www.lavoce.info (aprile).
- BOERI T., GARIBALDI P. (2006), *Shadow Sorting*, CEPR Discussion Paper, n. 5487.
- BORZAGA C. (1998), *Terzo Settore e occupazione: un'analisi critica del dibattito*, Istituto di Studi Sviluppo Aziende Non-Profit (ISSAN), Working Paper, n. 2, Università di Trento, Trento.
- BOSELLI S., CELANO S. (a cura di) (2003), *Circuiti virtuosi di sussidiarietà. L'esperienza della rete del Comitato, delle Commissioni e dei Tutori per l'emersione del lavoro non regolare*, "Archivio di Studi Urbani e Regionali", 76, numero monografico.
- BOVI M. (2006), *Evasione e sommerso nella contabilità nazionale*, in M. C. Guerra, A. Zanardi, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2006*, il Mulino, Bologna, pp. 263 ss.
- BOWLES S., DURLAUF S. N., HOFF K. (eds.) (2006), *Poverty Traps*, Princeton University Press, Princeton.
- CALLON M. (1998), *An Essay on Framing and Overflowing: Economic Externalities Revisited by Sociology*, in ID. (ed.), *The Laws of the Markets*, Blackwell Publishers, Oxford-Malden, pp. 244-69.
- CANNARI L., D'ALESSIO G. (2007), *Le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale*, Working Paper, n. 618, Banca d'Italia, Roma.
- CAROLEO F. E., GAROFALO M. R. (2006), *Il modello sociale europeo: quale opportunità di occupazione per il terzo settore?*, "Impresa Sociale", 1, pp. 27-56.
- CNEL (anni vari), *Relazioni*, Roma.
- ID. (2001), *Rapporto sull'economia sommersa*, Commissione Politiche del Lavoro e Politiche Sociali, Roma.
- COBB R., ROSS J. K., ROSS M. H. (1976), *Agenda Building as a Comparative Political Process*, "American Political Science Review", 70, 1.
- CORDES J., STEUERLE E. C. (2004), *Dimensions of Nonprofit Entrepreneurship: An Exploratory Essay*, in H.-E. Douglas, S. R. Harvey (eds.), *Public Policy and the Economics of Entrepreneurship*, MIT Press, Cambridge (MA), pp. 101-28.
- DE BRUIJN H. A., HEUVELHOF E. F. (1998), *A Contextual Approach to Policy Instruments*, in PETERS, VAN NISSEN (1998).

- DE STEFANO C. (2004a), *Vantaggi e svantaggi per l'imprenditore e per i lavoratori*, in BÀCULO (a cura di) (2004).
- DOSI G. (2003), *Institutions and Markets in a Dynamic World*, DEAST-SPRU, Venice-University of Sussex.
- ELSTER J. (1998), *A Plea for Mechanisms*, in P. Hedström, R. Swedberg (eds.), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 45-73.
- FEHR E., FALK, A. (2002), *Psychological Foundations of Incentives*, "European Economic Review", 46, pp. 687-724.
- FERRERA M. (1998), *Le trappole del welfare*, il Mulino, Bologna.
- FUGAZZA M., JACQUES F. (2003), *Labor Market Institutions, Taxation and the Underground Economy*, "Journal of Public Economics", 88, 1-2, pp. 395-418.
- GAUDINO S., GALLO A. (2004), *Il prestito d'onore*, in BÀCULO (a cura di) (2004).
- GNEEZY U., RUSTICHINI A. (2000), *Pay Enough or Don't Pay at All*, "Quarterly Journal of Economics", 115, 2, pp. 791-810.
- GOODMAN P. S. (2001), *Missing Organizational Linkages: Tools for Cross-Level Research*, Sage Publications, London.
- GREIF A. (2005), *Commitment, Coercion, and Markets: The Nature and Dynamics of Institutions Supporting Exchange*, in C. Ménard, M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, Netherlands, pp. 727-86.
- HIRSCHMAN A. O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.
- ID. (1967), *Development Projects Observed*, Brookings Institution, Washington.
- ID. (1972), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- ID. (1984), *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America*, Pergamon Press, New York.
- ISTAT (2004a), *Rapporto annuale 2003*, Roma.
- ID. (2004b), *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, anno 2002*, comunicato stampa, 4 ottobre 2004.
- ID. (2005), *La ricostruzione delle serie storiche degli occupati dipendenti per carattere dell'occupazione. IV Trimestre 1992-IV Trimestre 2003*, Roma.
- ID. (2006), *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, anni 2000-2004*, comunicato stampa, 14 dicembre 2006.
- KAHNEMAN D., TVERSKY A. (eds.) (2000), *Choices, Values, and Frames*, Russell Sage Foundation, Cambridge University Press, New York.
- LAWSON T. (1997), *Economics and Reality*, Routledge, London.
- MARRA M. (2004a), *Gli strumenti diretti di emersione nella rete della PA in Campania*, in BÀCULO (a cura di) (2004).
- ID. (2004b), *Strumenti di emersione e meccanismi di cambiamento*, in STAME (a cura di) (2004), pp. 77-104.
- MELDOLESI L. (2007), *A Sud qualcosa di nuovo*, Marsilio, Padova, in corso di pubbl.
- MELDOLESI L., MARCHESE M. (2005), *Emersione al femminile*, Carocci, Roma.
- MILGROM P., ROBERTS J. (1992), *Economia, organizzazione e management*, voll. I-II, il Mulino, Bologna.
- NORTH D. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ID. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Cambridge University Press, Cambridge.
- PADOA SCHIOPPA KOSTORIS F., BASILE R. (2002), *Dinamiche della disoccupazione nei "Mezzogiorni d'Europa": quali lezioni per il Mezzogiorno d'Italia?*, in B. Chiarini, G. Piga (a cura di), *La "provincia" del Mezzogiorno tra vincoli storici, struttura economica, dinamiche culturali e politiche economiche*, volume monografico della "Rivista di Politica economica", XCII, 5-6, pp. 83-124.
- PAGANO U. (2002), *Legal Positions and Institutional Complementarities*, Working Paper, n. 360, Dipartimento di Economia Politica, Università di Siena.
- PAWSON R. (2001), *Evidence Based Policy*, II. *The Promise of "Realist Synthesis"*, ESRC-UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, Working Paper, n. 4, University of London, London.
- PAWSON R., TILLY N. (1997), *Realist Evaluation*, Sage Publications, London.
- PETERS G. B., VAN NISPEM F. K. M. (1998), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, Edward Elgar, London.
- PIERCE J. L. (1995), *Reflections on Fieldwork in a Complex Organization*, in R. Hertz, J. B. Imber (eds.), *Studying Elites Using Qualitative Methods*, Sage Publications, London.
- PORTES A. (1994), *The Informal Sector and Its Paradoxes*, in Id. (ed.), *The Economic Sociology of Immigration*, Russell Sage Foundation, New York.

- RANIS G., BOOZER M., STEWART F., SURI T. (2003), *Paths to Success: The Relationship between Human Development and Economic Growth*, EGC-Discussion Paper, n. 874, Yale University.
- RAY D. (2000), *What's New in Development Economics?*, "The American Economist", 44, pp. 3-16.
- ID. (2002), *Aspirations, Poverty and Economic Change*, mimeo, New York and Institute de Analisis Economica (CSIC).
- SCARDIGNO F. (2004), *Programmazione integrata e coerenza tra politiche*, in N. Stame (a cura di), *Per la valutazione delle politiche di emersione*, Franco Angeli, Milano.
- SCHNEIDER F., ENSTE D. H. (2000), *Shadow Economies: Sizes, Causes, and Consequences*, "Journal of Economic Literature", XXXVIII, pp. 77-114.
- SEN A. (1999), *Development as Freedom*, Albert A. Knopf, New York.
- SIMON H. (1957), *Administrative Behavior*, Free Press, New York.
- STAME N. (a cura di) (2004), *Per la valutazione della politica di emersione*, Franco Angeli, Milano.
- VALENTINI E. (2004), *Sussidio di disoccupazione, tassazione ed economia sommersa*, "Quaderni di ricerca", n. 216, Dipartimento di Economia, Università Politecnica delle Marche.
- VITALE M. (2007), *Viaggio nell'economia campana*, Confindustria campana.
- WEISS C. H. (1998), *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (NJ).
- EAD. (2000), *Which Links in Which Theory shall We Evaluate?*, "New Directions for Evaluation", 87, pp. 35-45.
- WITT U. (2003), *Economic Policy Making in a Evolutionary Perspective*, "Journal of Evolutionary Economics", 13, pp. 77-94.
- ZOPPOLI L. (2007a), *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, relazione tenuta il 26 febbraio 2007 al convegno "Misure di contrasto alla povertà e l'esperienza del reddito di cittadinanza in Campania".
- ID. (2007b), *Unione Europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni vecchie contraddizioni*, relazione tenuta il 29 novembre 2007 al seminario FIELD, "Questioni sul lavoro sommerso", organizzato a Catanzaro/Germaneto da Regione Calabria, Fondazione FIELD e Università Magna Graecia di Catanzaro.