



SINTESI RAPPORTO DI RICERCA NAZIONALE

**“Emersione e legalità per un lavoro sicuro
quali fattori di sviluppo per l’impresa”**

Sintesi a cura di : Clemente Tartaglione, Daniele Di Nunzio, Maria Mora, Elio Montanari

Indice

Introduzione.....	p.3
Parte 1: <i>Analisi del fenomeno del sommerso e delle principali esperienze di policy</i>	p.9
Parte 2: <i>Salute e sicurezza sul lavoro</i>	p.22
Parte 3: <i>Legalità e lavoro</i>	p.31

INTRODUZIONE

Questo lavoro di ricerca sui temi dell'illegalità, dell'emersione e della sicurezza sul lavoro, si inserisce in un dibattito scientifico e politico che si presenta molto ampio e ricco, ormai, anche di verifiche empiriche. Per questo nell'affrontare questi temi di ricerca abbiamo ritenuto opportuno da un lato tirare le somme relativamente a quanto emerso dagli studi più rilevanti a livello nazionale ed europeo, dall'altro sulla base dell'approccio teorico prescelto, che di seguito esponiamo, abbiamo approntato una ricerca sul campo con obiettivi specifici e misurabili, ma che con le opportune astrazioni fosse in grado di aggiungere nuove conoscenze alle torsioni che caratterizzano il dibattito generale più recente.

Negli ultimi 10 anni la soglia di attenzione ai risvolti economici e sociali di quello che può essere definito il circuito delle illegalità è cresciuta notevolmente. La tesi che comincia a trovare forte consenso è quella secondo cui marginalità, diffusione del lavoro sommerso, criminalità e altre forme di irregolarità del tessuto imprenditoriale rappresentano oggi uno dei principali ostacoli alla crescita economico-sociale di un territorio. Difatti, se si guarda alle dinamiche di sviluppo, la persistenza di tali fenomeni disegna un arco di criticità che impedisce ogni possibilità sia di implementazione che di investimento di capitali ottenendo, come risultato, un forte ritardo proprio in quelle aree dove questo fenomeno è più pervasivo.

A fronte di questa rinnovata convinzione abbiamo proposto ed utilizzato nell'ambito del progetto ELLS lo strumento della ricerca economico-sociale inteso come strumento non solo in grado di fotografare lo status quo relativamente all'oggetto esaminato, ma di fornire un'interpretazione logica delle complesse interrelazioni tra i macrofenomeni analizzati: la legalità, l'emersione e la sicurezza sul lavoro.

L'approccio teorico alla base dell'attività di ricerca muove dal presupposto che una nuova ottica di crescita economica vada via via consolidandosi e che con essa il fuoco dell'attenzione si sposti proprio sulle opportunità che il ripristino delle legalità può offrire allo sviluppo sia economico che sociale. Il ripristino delle legalità diventa, quindi, nel paradigma utilizzato, un fattore attrattivo di primo piano e non più residuale di cui tener conto sia per la vita del singolo cittadino-lavoratore, sia per tutti quei soggetti che intendono investire nelle aree a maggior permeabilità. Infatti, tassi di delittuosità elevati, criminalità organizzata, corruzione e sacche di marginalità sociale e di lavoro

sommerso, rappresentano ostacoli determinanti allo sviluppo economico ed esercitano un effetto di dissuasione sugli investitori potenziali, rendendo inutile ogni tentativo di valorizzare quei territori in cui è largamente diffusa l'illegalità.

Si rende necessario, perciò, da un lato e sotto il profilo dell'analisi non trattare separatamente i temi della legalità, dell'emersione e della sicurezza sul lavoro, dall'altro far sì che gli studi che promuovono una lettura integrata di questi fenomeni possano contribuire a definire un unico e coerente processo strategico di rafforzamento delle legalità e di modernizzazione del sistema socio-economico. Ciò è tanto più importante in una condizione in cui la globalizzazione evidenzia sempre più l'insostenibilità di gestioni e prassi economiche in ritardo su un rinnovamento strategico che impone forti investimenti di innovazione ed internazionalizzazione.

Specificamente rispetto al fenomeno criminale, i primi investimenti sulla sicurezza e la legalità, in funzione di una prospettiva di sviluppo, hanno trovato una prima concreta traduzione di policy a metà degli anni novanta quando nell'ambito della programmazione dei Fondi strutturali 1994-1999 si inserisce la sicurezza all'intero della programmazione cofinanziata dagli strumenti della "politica di coesione economico – sociale" dell'Unione Europea.

Con questo nuovo approccio la criminalità diventa una disfunzione che mortifica e incatena l'economia in quanto ha un effetto depressivo sugli investimenti. In questo modo, le regioni più esposte al fenomeno vanno forzatamente incontro ad una situazione di grave svantaggio socio-economico, conducendo ad un sempre più pesante processo di involuzione dell'economia locale.

Sicurezza, quindi, intesa come fattore irrinunciabile, componente di un più vasto quadro di intervento per la realizzazione di un equilibrato sviluppo socio-economico, finalizzato a garantire, in particolare per il Mezzogiorno, standard europei di convivenza e produttività.

Sempre alla fine degli anni novanta molte indagini portano a concludere che un ammodernamento del sistema produttivo delle imprese, così come del relativo mercato del lavoro, non può che passare attraverso il superamento di ogni forma di irregolarità del lavoro e di evasione delle norme sulla sicurezza.

Si consuma un passaggio da una logica dell'irregolarità come condizione che, in contesti arretrati o in fasi embrionali dello sviluppo, possa contribuire a rendere più agevole un processo di consolidamento nella direzione di un'economia più strutturata e capace di rispettare le regole, a quella di una irregolarità che invece scoraggia la capacità imprenditoriale e, allo stesso tempo, ostacola lo sviluppo di valori sociali, di competenze tecniche, di cultura tecnologica o di rispetto per l'ambiente. Non solo quindi motivazioni sociali ed etiche, ma anche di opportunità economica.

Prevale, così, la tesi per cui l'irregolarità nei rapporti di lavoro innesca tendenze deleterie nel sistema economico, perché favorisce la concorrenza sleale tra le imprese dando vantaggio a quelle che non rispettano la legge. Per di più, incoraggia nella società la tendenza ad ignorare le regole del vivere civile producendo in questo modo una diminuzione della più generale cultura della legalità. Inoltre, l'irregolarità innesca processi di emarginazione che portano a una riduzione del capitale umano. Basti pensare che i lavoratori del sommerso, che risultano ufficialmente inattivi, perdono tutti i benefici derivanti da un contratto di lavoro formale, tra cui la formazione e un profilo specifico della carriera, elementi questi che allontanano sempre di più dalla possibilità di rientrare nel circuito della regolarità. Il lavoro sommerso sottrae anche gettito fiscale e contributivo al Paese, erodendo in questo modo il finanziamento dei servizi sociali e per questa via riduce il livello di protezione sociale delle persone.

Una politica di attrazione di investimenti nazionali ed esteri, quindi, così necessaria oggi al paese, deve infatti poter contare su una serie di condizioni che ne facilitano, ne consentono e ne rendono possibile la realizzazione. Perciò, oltre al buon funzionamento della pubblica amministrazione e ad un complessivo adeguamento della dotazione infrastrutturale, diventa imprescindibile ridurre le illegalità, quando non eliminarle del tutto, riducendole eventualmente a disfunzioni marginali del sistema.

Per questo motivo condizioni di contesto fondamentali per lo sviluppo diventano:

il miglioramento delle condizioni di sicurezza del territorio attraverso il contrasto di tutte le forme di criminalità tra cui quelle delle organizzazioni di tipo mafioso e quelle di tipo economico (frodi, contraffazione) che in tutto il Paese, ma in particolare nel Mezzogiorno, hanno raggiunto livelli di guardia;

il consolidamento di normali condizioni di esercizio dell'attività d'impresa, dal punto di vista della regolarità e sicurezza del lavoro;

un rafforzamento della più generale cultura della legalità che richiede sforzi condivisi e un impegno di lungo periodo, nella scuola, nella società, nell'economia.

La mancata soluzione di questi problemi rende invece difficilmente percorribile qualunque ipotesi di sviluppo per l'economia italiana.

La vicenda di molti interventi a sostegno delle attività produttive dimostra infatti che le imprese utilizzano la strumentazione di supporto allo sviluppo meno di quanto potrebbero e soprattutto per forme di investimento elementari senza riuscire a generare iniziative capaci di innescare un vero processo di sviluppo avanzato. Su questi presupposti vengono ovviamente meno anche quelle

condizioni per intervenire con politiche per ridurre i mismatches professionali. Situazione particolarmente rischiosa se si pensa che sempre di più fra le politiche capaci di incidere sulla quantità e sulla qualità dei fattori della crescita, un posto di primo piano occupano le politiche per lo sviluppo del capitale umano. Su questi temi, nel corso degli ultimi anni gli interventi a vario livello sono stati molti, ma non ancora sufficienti. Infatti, nonostante i notevoli sforzi compiuti, le scelte operate non hanno prodotto i risultati sperati in termini di effettiva riduzione del fenomeno, rendendosi quindi necessaria l'elaborazione di nuove strategie che possano incidere in modo strutturale su ogni forma di illegalità.

La nuova fase di contrasto alle illegalità deve dunque prevedere l'elaborazione di iniziative sia di carattere generale che mirate sul territorio e sui settori, al fine di potere agire in maniera strutturale sui diversi "tipi" di illegalità.

Si tratta di individuare nuove misure di carattere generale di tipo legislativo sia a livello nazionale che locale, volte a migliorare l'efficacia dell'intervento repressivo di ogni forma di illegalità, ma anche di sviluppare interventi di tipo preventivo che fanno leva su un rafforzamento della responsabilità dell'intero corpo sociale, della governance e delle imprese per creare quelle condizioni che consentano di isolare ed emarginare quei soggetti che operano fuori dalla regole.

Su questo secondo fronte, non vi è dubbio che un'attenzione deve essere dedicata ad accrescere e diffondere la cultura della legalità, e questo in modo particolare tra le giovani generazioni. Altrettanto prioritario deve essere un intervento che accresca la trasparenza e la salvaguardia del settore pubblico da ogni forma di illegalità, sia nella sua funzione di fornitori di servizi che di attore principale di interventi di sostegno alla sviluppo attraverso ingenti trasferimenti di risorse.

Certamente, la legalità, in tutte le sue forme deve diventare uno spartiacque da cui non si dovrà prescindere nell'ambito dell'attività dell'impresa. In questo senso il ruolo dell'imprenditore e dei soggetti della rappresentanza diventa elemento fondamentale su cui costruire e garantire condizioni di regolarità.

È su questo fronte che con questo progetto è stata avviata una ricognizione su due livelli, nazionale e locale, di quegli interventi che hanno dato un contributo importante nella direzione di un rafforzamento delle condizioni di regolarità e sicurezza sul lavoro e di salvaguardia dal rischio criminalità.

In prima battuta sono stati affrontati i tre fenomeni dell'emersione dal lavoro nero, della sicurezza sul lavoro e della illegalità fornendone un quadro nazionale in grado di fotografare ed interpretare la situazione più recente di questi fenomeni ed il loro mutamento. Questi fenomeni, infatti, possiedono

una matrice storico-sociale in grado di modificarli profondamente: l'azione delle policy e più in generale delle istituzioni, ma anche l'azione di attori sociali come il sindacato o le aggregazioni confindustriali sono variabili importanti per comprendere le loro diverse concretizzazioni, i loro spazi di espansione e l'efficacia delle strategie di volta in volta adottate per combatterli.

Tutti i capitoli dedicati a questi tre temi, non mancano di un confronto imprescindibile con il quadro europeo sia per ciò che attiene al livello della governance delle politiche di contrasto, sia per quanto riguarda il confronto con gli altri paesi dell'area euro. La comparazione europea infatti, seppur non centrale nella metodologia di ricerca utilizzata, è imprescindibile per una valutazione piena di questi fenomeni nel nostro Paese.

Un approccio alle problematiche dell'emersione, della sicurezza sul lavoro e dell'illegalità così descritto, fa sì che la finalità ultima del progetto sia dimostrare empiricamente e diffondere l'idea che una "via alta" alla competitività, basata cioè non solo sul rispetto delle norme in materia, ma soprattutto sulla valorizzazione della legalità, della regolarità e della sicurezza, non solo è possibile ma è socialmente ed economicamente vantaggiosa per i territori e per le imprese.

Perciò, oltre ad inquadrare i fenomeni al livello nazionale, il progetto si è proposto di attuare in alcuni territori di riferimento rappresentati dalle regioni di Lombardia, Veneto, Lazio, Campania, Puglia ed in una provincia di riferimento di queste regioni (rispettivamente Milano, Venezia, Roma, Napoli e Bari) alcuni specifici obiettivi da perseguire secondo un principio di propedeuticità e di rapporto integrato-sistemico: un primo e più generale obiettivo è quello di valorizzare le politiche di concertazione locali o specifici casi aziendali che sono stati in grado di innescare un circuito virtuoso tra emersione, legalità e sviluppo territoriale.

Per questo motivo l'equipe di ricerca ha ritenuto utile individuare per ciascuna provincia selezionata cinque studi di caso in grado di distinguersi per pratiche di organizzazione aziendale, o di concertazione sociale tra i diversi attori sociali locali, che hanno provato a rendere socialmente ed economicamente vantaggiosa la valorizzazione di un rapporto di lavoro eticamente orientato alla salute dei lavoratori, alla trasparenza dei rapporti con il sistema fiscale ed al netto contrasto con ogni forma di illegalità presente nel proprio territorio. La fase di selezione degli studi di caso si è rivelata complessa: in particolare nei territori più a rischio non è stato semplice individuare aziende che nei diversi settori si distinguessero non solo per un normale livello di legalità relativamente alla dimensione della regolarità e della sicurezza sul lavoro, ma che avessero sperimentato innovazioni organizzative o di sistema in grado di rilanciare, migliorare e valorizzare tali pratiche.

Queste difficoltà sono state superate grazie ad un attento lavoro metodologico: è stato costruito così un idealtipo (in senso weberiano) di azienda e di pratica di concertazione locale al quale di volta in

volta sono stati accostati e comparati i casi individuati che ci ha consentito di selezionare i più affini, relativamente alle variabili da noi ritenute importanti, all'idealtipo stesso. In seguito è stato approntato un vero e proprio "pacchetto metodologico" con diverse tecniche di inquadramento e rilevazione per guidare la ricerca sul campo. La sfida, in questo contesto, è stata quella di "raccontare" gli studi caso certamente nella loro specificità, ma rendendoli comunque comparabili fra loro in modo da consentirne una lettura trasversale.

In questa prima fase presentiamo tre sintesi dei capitoli, che andranno a comporre la prima parte del report finale, che affrontano rispettivamente i temi dell'emersione, della sicurezza sul lavoro e dell'illegalità a livello nazionale e regionale.

È bene, infine, ricordare che l'attività di ricerca non conclude in sé il progetto, ma ne costituisce una importante base di costruzione dei significati sulla quale saranno poi attivate, dagli altri partners di progetto, importanti azioni sperimentali per l'implementazione dei modelli di pratiche individuati dalla ricerca e per la loro riproduzione attraverso azioni formative e di diffusione culturale presso gli operatori del territorio nell'ottica, già descritta e auspicata, della diffusione di una nuova e sana cultura economica e sociale.

Parte 1: *Analisi del fenomeno del sommerso e delle principali esperienze di policy*

Un primo atto fondamentale per affrontare il tema del sommerso è indubbiamente la definizione del perimetro di attività e condizioni entro cui inquadrare lo stesso fenomeno.

A questo proposito, gli Stati membri dell'UE, hanno assolto questo compito assumendo la definizione internazionale contenuta nel Sec95, secondo cui l'area dell'economia non osservata viene declinata in quattro segmenti distinti: l'economia criminale, l'economia informale, il sommerso economico e l'economia legale non rilevata.

Rispetto a questa classificazione, il sommerso economico si caratterizza per il deliberato intento di violare una normativa senza che però quest'azione rappresenti un illecito penale. Il perimetro del sommerso economico diventa quindi quel complesso di attività di impresa di cui la pubblica amministrazione non ha conoscenza: per motivi di evasione fiscale e contributiva, per la mancata osservanza della più complessiva normativa sul lavoro, per illeciti in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro e per la mancanza di permessi ed autorizzazioni amministrative.

A partire da questa definizione le ultime stime disponibili di fonte Istat e Agenzia delle Entrate forniscono un quadro del fenomeno del sommerso economico in Italia che per dimensioni, progressione nel corso degli anni e differenziali con il resto d'Europa, è diventato un tema prioritario su cui intervenire in una prospettiva di sviluppo socio economico del paese.

Analizzando i dati delle due fonti si scopre infatti che l'Italia è un paese dove l'economia sommersa ha raggiunto una dimensione che si attesta tra il 17% e il 19% del PIL. Questo livello percentuale, che supera di almeno due volte la situazione di larga parte dei paesi europei più avanzati, tradotto in valore assoluto significa che in Italia la ricchezza sottratta al sistema fiscale e contributivo oscilla tra i 240 e i 270 miliardi di euro che secondo alcune stime del ministero dell'economia corrisponde ad una perdita di gettito superiore ai €100 miliardi l'anno, ossia, più del 15% del totale delle entrate fiscali oggi raccolte. La gravità della situazione diventa ancora più visibile se il fenomeno dell'evasione viene studiato nel suo andamento storico. Come si legge in una relazione dell'agenzia delle entrate, in soli cinque anni la ricchezza prodotta nascosta al fisco è aumentata di circa il 30% e l'evasione cumulata nello stesso periodo ha superato 400 miliardi di euro, cifra che coincide con il volume di risorse impegnate in un quinquennio nel servizio sanitario nazionale e che supera del 25% l'impegno pubblico nell'Istruzione.

La dimensione dell'evasione fiscale e il carattere strutturale che essa ha assunto nel nostro paese ha spinto ad indagare anche la percezione che i cittadini hanno del fenomeno e ad esplorare le valutazioni della gente sulle cause che la determinerebbero. Le principali indagini condotte negli ultimi decenni hanno tutte evidenziato come l'evasione, per oltre tre quarti della cittadinanza, è percepito come un fenomeno grave posizionandolo subito dopo la criminalità e la disoccupazione. Per quanto riguarda le cause, sembra confermarsi l'idea che questo fenomeno è principalmente l'effetto deterioro dell'alta pressione fiscale combinata con la bassa qualità dell'intervento pubblico sia sul piano delle tutele sociali e della giustizia distributiva che sul piano degli interventi a favore della competitività e dello sviluppo economico. In questo scenario anche il contrasto all'evasione da parte dell'Amministrazione finanziaria apparire agli occhi dei cittadini troppo debole per effetto della mancanza di una chiara volontà politica, che si accompagna a livelli di corruzione crescenti, carenze legislative e organizzative.

Ma quanti sono i lavoratori coinvolti nell'ambito dell'economia sommersa? Secondo le utili elaborazioni di fonte Istat nel 2005 l'economia sommersa riguarda 5.544 mila attività lavorative svolte in modo irregolare che corrisponde ad un volume di lavoro pari a 2.951 mila occupati a tempo pieno. Questi numeri, ci consegnano un mercato del lavoro nazionale in cui l'irregolarità coinvolge oggi oltre il 12% del totale degli occupati, disfunzione che sta assumendo un carattere strutturale. Osservando l'ultimo quinquennio si scopre infatti che esclusa la breve parentesi della sanatoria a favore dei lavoratori extracomunitari il lavoro irregolare registra stabilmente una dinamica espansiva.

I dati Istat consentono di fare un passo avanti anche sulle caratteristiche del fenomeno. Da una prima analisi per tipologia di occupazione si scopre che nel 2005 il fenomeno si componeva per il 55% da residente, 35% posizioni plurime e 9% stranieri. Va osservato che a questa struttura si giunge dopo un quinquennio in cui si registrano comportamenti significativamente diversi tra le tre componenti: il volume di residenti irregolari è rimasto sostanzialmente invariato nel periodo 2001-2005, mentre nello stesso periodo le posizioni plurime sono aumentate del 12% e gli stranieri hanno fatto registrare una rilevante diminuzione dal 2001 al 2003, passando da 721 mila unità a 114 mila unità, per poi tornare a crescere nel biennio successivo fino a 275 mila unità.

I dati per settore rivelano che nel corso degli anni il sommerso sta diventando sempre di più un fenomeno che prende forma dentro l'area dei servizi. Gli ultimi dati disponibili restituiscono infatti una composizione settoriale in cui, l'intero aggregato del manifatturiero rappresenta solo il 6,5% del totale degli irregolari, a cui va aggiunta la quota nelle costruzioni (7,3%), dell'agricoltura (9,8%) e dei servizi che assorbono il restante 76%. Non vi è dubbio che questa ripartizione settoriale

consente di affermare che siamo in presenza di un fenomeno che non si alimenta di un processo di globalizzazione che come noto in molti comparti del manifatturiero a basso valore aggiunto ha visto le imprese subire un inasprimento della concorrenza da costi.

Anche l'analisi settoriale del fenomeno negli ultimi 5 anni sia rispetto ai tassi di irregolarità sia rispetto al numero di lavoratori coinvolti conferma la marginalità del tema della globalizzazione e della concorrenza dei paesi in via di sviluppo quale possibile spiegazione del persistere nell'economia nazionale di una larga presenza di lavoro irregolare, obbligando invece a centrare l'attenzione su un problema più generale di cultura della legalità, efficacia dell'intervento repressivo e caratteristiche di un assetto produttivo che soffre ancora oggi di una larga presenza di imprese marginali per dimensioni, organizzazione, dotazione di capitale, competenze professionali e scelte di business.

I dati riportati nella tabella che segue consegnano infatti una situazione in cui i settori al cui interno è più diffusa la presenza di lavoro irregolare sono quelli dell'agricoltura (con un tasso di irregolarità pari al 22,2%), dei servizi (14%) e delle costruzioni (11,3%), mentre il fenomeno si attesta su livelli marginali nell'ambito del manifatturiero (3,9%).

Questi livelli di irregolarità e di composizione, pur modificandosi nel corso di un quinquennio grazie ad un effetto regolarizzazione degli immigrati che ha generato fino al 2003 un beneficio visibile sui settori a maggior assorbimento degli stranieri (agricoltura, costruzioni e servizi domestici), non ha spostato un asse settoriale del fenomeno centrato sui servizi ed in modo particolare sulla componente più tradizionale del terziario.

A questo riguardo è interessante guardare al dato disaggregato per comparto di attività da cui emerge un fenomeno che per il 50% dei quasi 3 milioni di irregolari proviene: dalle attività del turismo, dove si concentrano più di mezzo milione di irregolari che corrispondono al 36% del totale occupazione dello stesso comparto; dai trasporti, dove il tasso di irregolarità sfiora il 30% e riguarda 470mila persone; ed infine, dai servizi domestici, dove nonostante provvedimenti di semplificazione amministrativa e di riduzione dei costi contributivi, l'irregolarità riguarda ancora 455 mila persone che corrispondono al 50% dei lavoratori impegnati su queste attività.

L'eterogeneità del fenomeno non si esaurisce sul piano del confronto settoriale. Anche l'esercizio di analisi geografica restituisce infatti un profilo di forte divergenza tra regioni. E su questo fronte, l'analisi quantitativa attribuisce al Sud la principale responsabilità del lavoro irregolare in Italia. Le cifre per macroarea attribuiscono infatti il 45% delle *Ula* irregolari al Sud contro una quota del 18% al Centro e del 37% al Nord.

Il carattere dualistico del fenomeno assume dei contorni ancora più marcati quando il confronto geografico si sposta dai dati di composizione ai tassi di irregolarità. Su questo fronte, la quota di occupati irregolari sul totale dei lavoratori nel Mezzogiorno raggiunge quasi il 20%, contro un livello dell'11% del Centro Italia e di poco inferiore al 9% per il Nord.

Se si scende ad una analisi per regione il dato di eterogeneità geografica diventa ancora più visibile. La Calabria guida il gruppo delle regioni con i livelli di irregolarità più alti con una diffusione del fenomeno che ha raggiunto il 27% con numeri sull'occupazione irregolare che continuano a crescere (+7% nel periodo 2001-2005). Speculare alla Calabria c'è la situazione della Lombardia ed Emilia Romagna dove l'irregolarità si ferma sotto l'8% e dal 2001 gli occupati irregolari sono scesi del 14%. All'interno di questa forbice, l'unica regione del Mezzogiorno che si attesta su livelli allineati alla media nazionale è l'Abruzzo con un dato di irregolarità intorno al 12%. Per quanto riguarda invece le altre regioni del Sud l'irregolarità oscilla dal 16% della Puglia fino ad attestarsi intorno al 20% per Sicilia, Basilicata, Campania e Sardegna.

La consistenza del fenomeno del lavoro irregolare e il suo grave impatto sull'economia e sul corpo sociale hanno indotto a porre la tematica dell'emersione al centro dell'agenda politica dei governi nazionali e dell'Unione Europea.

Su questo fronte, l'Italia è senza alcun dubbio il paese che da più anni si misura con la sperimentazione di interventi mirati a contrastare il sommerso. In questo esercizio di policy, come rilevato da molte analisi, l'Italia è anche il paese che per la prima volta sperimenta un approccio più pragmatico al sommerso, affiancando ad una pratica ispettiva e di prevenzione (semplificazioni amministrative, miglioramento dei regimi fiscali e politiche attive del lavoro), anche interventi che accompagnano le imprese verso la regolarizzazione.

Questa impostazione poggia sull'ipotesi che, in contesti caratterizzati da un'economia dove l'irregolarità è strutturale e diffusa, possa essere più efficace operare in modo graduale, sostenendo le imprese in un processo di consolidamento dell'assetto produttivo.

Per questa via si accede, di fatto, alla possibilità di integrare l'azione sul sommerso con interventi che offrono a quelle imprese che aderiscono volontariamente ad un percorso di regolarizzazione l'opportunità di usufruire di un sostegno anche nella forma di un temporaneo abbattimento dei costi. A fare da apripista a questa innovazione è stato il Riallineamento, strumento a cui va senza alcun dubbio attribuito il merito di aver concretamente impegnato i decisori politici ad intervenire in modo mirato sul problema del lavoro irregolare.

Questa esperienza del riallineamento, pur cessando nel 2001, non esaurisce la scelta dell'Italia di aggredire il problema del sommerso con un approccio gradualista. Con la Legge 383 del 2001 viene infatti approvato lo strumento dell'emersione progressiva, che disegna un possibile percorso per regolarizzare in modo graduale il mancato rispetto degli obblighi fiscali e previdenziali, la mancata applicazione della parte economica del CCNL e le inadempienze in materia di ambiente, igiene e salute, sicurezza del lavoro, edilizia e urbanistica. Anche con questo provvedimento, l'impegno alla regolarizzazione fa scattare una procedura di sanatoria agevolata del pregresso (proposta di concordato tributario e previdenziale) e una di incentivi fiscali e contributivi sui tre anni successivi alla stessa dichiarazione.

Nella stessa direzione va anche il provvedimento di regolarizzazione degli stranieri (Leggi 189/2002 e 222/2002), che offriva alle imprese l'opportunità di sanare le situazioni di irregolarità senza incorrere nelle sanzioni previste dalle norme relative al soggiorno e al lavoro, a fronte di un impegno: al pagamento di un contributo forfettario per un importo di 700 euro (290 euro quando lavoratore domestico); a stipulare un contratto di lavoro subordinato, a tempo indeterminato o determinato, purché superiore ad almeno un anno e vincolato ai CCNL vigenti.

Per quasi un decennio, si può dire che quello degli incentivi è stata senza dubbio l'impronta che ha segnato l'approccio al sommerso. Per un lungo periodo ha infatti prevalso la tesi secondo cui i vantaggi di una scelta di gestione condivisa del processo di emersione, applicata ad aree che associano una irregolarità diffusa ad un marcato ritardo di sviluppo, avrebbe ampiamente compensato il rischio che questa linea di intervento potesse essere interpretata come una diminuzione del principio della legalità, aprendo in questo modo ad un ulteriore arretramento nella lotta al sommerso.

Tuttavia, il ricco patrimonio di informazioni messo insieme nell'arco di circa un decennio non sembrerebbe dare ragione a questa tesi. Tutte le indagini conoscitive finora condotte evidenziano infatti, in modo abbastanza unanime, risultati ampiamente al di sotto delle attese.

Cominciando dal riallineamento, che smette di operare già nel 2001, i dati INPS riferiscono di un intervento che, escludendo l'agricoltura, dove l'adesione è stata utilizzata quasi esclusivamente come opportunità per superare la prassi del calcolo dei contributi sul salario convenzionale, ha immesso in un circuito di regolarizzazione poco meno di 13 mila lavoratori. Il risultato è stato ancora più deludente per l'emersione progressiva, che, secondo i dati dei CLES, ha coinvolto 3.216 lavoratori. Non vi è alcun dubbio riguardo al fatto che già questi due dati impongono una riflessione su un modello di policy marcatamente sbilanciato sul principio della gradualità; una necessità che non viene meno anche quando si integra il dato di emersione con le quasi 700 mila regolarizzazioni

dei lavoratori immigrati extracomunitari, che, come noto, per una parte significativa possono essere spiegate più da una opportunità di ottenere il permesso di soggiorno che da una scelta dell'impresa di sanare posizioni di lavoro irregolare.

Sono ovviamente questi i presupposti che hanno orientato parti sociali e governo a ridefinire la piattaforma di policy sul sommerso nella direzione di un approccio che rimette al centro dell'attenzione un modello in cui si riducono gli spazi di conciliazione, per favorire interventi di prevenzione e vigilanza.

Le prime esperienze che fanno da apripista ad un nuovo orientamento più allineato alle raccomandazioni europee sono due provvedimenti che nascono come risposta settoriale nell'ambito dell'edilizia.

Il primo intervento, operativo dal 1998 e prorogato con la finanziaria 2007 prevede incentivi tributari su spese di ristrutturazione e acquisto materiali. L'obiettivo è duplice: da un lato si vuol sostenere la domanda, dall'altro si vuole agire sulle prestazioni irregolari, riducendo la soglia di interesse dei committenti ad accedere ad un servizio che evade obblighi contributivi e fiscali. Per raggiungere i due obiettivi, si decide di incentivare la domanda instaurando un meccanismo di detrazione fiscale dei costi della ristrutturazione (oggi pari al 36%) e riduzione IVA sull'acquisto dei materiali (dal 20% al 10%) ad esclusivo vantaggio dei cantieri regolari. Committente e impresa che vogliono accedere ai benefici vengono, infatti, obbligati al rispetto di adempimenti e requisiti che escludono qualunque opportunità di gestione sommersa. Per questo stesso meccanismo la crescita congiunturale, determinata dalle agevolazioni, dovrebbe andare ad esclusivo vantaggio di chi può adempiere legalmente alla commessa e, per questa via, determinare un percorso di marginalizzazione delle unità produttive che invece perseverano nel sommerso.

Nella configurazione sin qui descritta, secondo i dati dell'Agenzia delle Entrate, nel corso di un periodo che va da 1998 al 2006, in cui cresce stabilmente l'accesso allo strumento, sono state cumulate più di 2,8 milioni di domande di agevolazioni fiscali per interventi di ristrutturazione. Si tratta di un risultato che, messo in relazione con lo stock di abitazioni censite nel 2001, restituisce un tasso di diffusione pari a 12,3 unità abitative su 100.

Il secondo tassello di questo approccio al sommerso tarato su interventi di sviluppo centrati sulle imprese che dimostrano la loro regolarità è il documento unico di regolarità contributiva (DURC).

Il Durc è nato in Umbria nel 1999 da un patto sottoscritto da Regione e parti sociali il cui fine era quello di garantire legalità, trasparenza, sicurezza e qualità del lavoro nella ricostruzione post-terremoto del settembre 1997. Su questi presupposti, si decide di limitare l'accesso agli appalti della

ricostruzione solo a quelle imprese che, attraverso il DURC, avrebbero potuto certificare la loro regolarità rispetto alla normativa vigente su lavoro e sicurezza.

In seguito all'introduzione del Durc, nei tre anni successivi della ricostruzione post-terremoto, il numero degli operai iscritti alla Cassa edile umbra (e quindi regolari) è quasi triplicato e gli infortuni sul lavoro sono diminuiti del 30%.

Sulla base di questi risultati, lo strumento del Durc è stato adottato anche in molte province italiane (Sassari nel 2000, Milano nel 2001, Roma e Bologna nel 2002) fino ad una sua estensione ope legis a tutto il territorio nazionale.

Ma i segnali più evidenti di una volontà del paese di proseguire l'impegno sul sommerso, ridefinendo l'approccio di policy, possono essere rintracciati nell'inserimento di specifiche disposizioni normative all'interno del testo della Legge Finanziaria per il 2007 e nell'adozione di una serie di altri significativi interventi sia di natura legislativa che di natura amministrativa (articolo 36-bis della Legge del 4 agosto 2006 n. 248, Circolare n. 17 del 2006 e Disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 17 novembre 2006).

Questo nuovo apparato normativo prende forma su una proposta unitaria di CGIL, CISL e UIL contro il lavoro non regolare, che ridisegna una strategia complessiva di contrasto al sommerso basata su una "politica di premialità e sviluppo" adeguatamente affiancata da un rafforzamento dei controlli e delle attività repressive.

Su questi presupposti, il legislatore ha approvato una strategia di contrasto al lavoro irregolare articolata su due obiettivi prioritari: proteggere e salvaguardare le imprese che svolgono la loro attività nel rispetto della normativa giuslavoristica; rafforzare le azioni di controllo al fine di reprimere le violazioni della normativa del lavoro, anche allo scopo di promuovere una maggiore sicurezza sui luoghi di lavoro.

Con riferimento alla prima linea strategica di intervento, si segnala l'art. 36-bis della Legge n. 248 del 4 agosto del 2006, (attraverso la quale è stato convertito in legge il Decreto-Legge n. 223 del 4 luglio 2006) e, più precisamente, la parte in cui prevede che, a beneficiare delle agevolazioni contributive previste per il settore edile, siano soltanto quei datori di lavoro in possesso dei requisiti necessari per ottenere la certificazione di regolarità contributiva (DURC) e che non siano stati condannati, da almeno cinque anni, per la violazione della normativa in materia di sicurezza e di salute nei luoghi di lavoro.

In linea di continuità con questa disposizione normativa (comma 1175 della Legge Finanziaria del 2007), il legislatore impone che, a partire dal luglio 2007, tutti i datori di lavoro che vogliono

usufruire dei benefici contributivi e normativi previsti dalla legislazione devono essere in possesso del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), estendendo in questo modo una pratica che era precedentemente limitata alle sole imprese dell'edilizia ed agricoltura.

Va segnalato che, su questa scelta di riproporre il DURC in una formula più estesa, non mancano posizioni preoccupate rispetto alla sua capacità di incidere efficacemente sul sommerso. A questo proposito, il principale punto di debolezza su cui si concentra l'attenzione riguarda l'introduzione di un sistema del rilascio della certificazione di regolarità basato su una verifica ex ufficio e non ex loco; meccanismo che secondo alcuni commentatori rischia di certificare l'impresa rispetto alla sua configurazione formale, che spesso diverge dall'effettivo assetto operativo con cui la stessa impresa svolge la sua attività.

Per quanto riguarda gli interventi normativi effettuati nel settore della vigilanza in materia di lavoro e della previdenza sociale, essi seguono una logica che riporta al centro dell'attenzione il rafforzamento del sistema ispettivo. Più precisamente, sembra emergere una strategia complessiva finalizzata a: orientare più efficacemente l'attività ispettiva per realizzare controlli più mirati; rafforzare la consistenza delle unità del personale ispettivo, soprattutto quello impegnato sul territorio; ampliare i poteri degli ispettori; inasprire le sanzioni applicabili in caso di violazioni in materia giuslavoristica.

In particolare, riguardo al primo dei suddetti punti si può, in primo luogo, richiamare l'attenzione sulla Circolare n.17 del 14 giugno 2006, che ha perseguito l'obiettivo di contrastare quella forma di lavoro irregolare che si determina per effetto di una distorta applicazione delle forme contrattuali cosiddette "flessibili".

In tale Circolare, sono contenute precise indicazioni, destinate al personale ispettivo (tanto a quello appartenente allo stesso Ministero del Lavoro, quanto a quello appartenente agli Enti Previdenziali), finalizzate ad assicurare l'uniforme interpretazione degli articoli 61 e seguenti del D.Lgs n. 276 del 2003, in relazione allo svolgimento della loro attività di vigilanza nel settore dei call center.

Il suddetto art. 61 disciplina il contratto di collaborazione coordinata a progetto, stabilendo che le prestazioni lavorative alle quali esso è applicabile «devono essere riconducibili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con l'organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'attività lavorativa».

La Circolare precisa, inoltre, che il contratto di collaborazione a progetto può essere correttamente applicato in relazione ai rapporti di lavoro degli operatori telefonici dei call center, purché la loro

prestazione lavorativa possa effettivamente configurarsi come autonoma anche se coordinata all'attività dell'impresa.

Ciò può avvenire, in particolare, nel caso di erogazione di servizi out bound (campagne commerciali) e a condizione che il progetto di lavoro individui il committente finale, la durata, l'oggetto e la natura della campagna commerciale e i requisiti per individuare i destinatari dei contatti telefonici.

La Circolare evidenzia, inoltre, che nell'attività in bound (servizi alla clientela) non può mai configurarsi una corretta applicazione del contratto di collaborazione a progetto, perché l'operatore non può né gestire né pianificare autonomamente la propria attività, ma deve soltanto erogare la propria prestazione lavorativa rispondendo alle telefonate degli utenti.

In quest'ultimo caso il personale ispettivo deve ricondurre il rapporto di lavoro irregolare ad un contratto di subordinazione e, conseguentemente, procedere ad applicare le sanzioni previste dall'ordinamento giuridico.

Continuando nell'ambito degli interventi volti al miglioramento dell'efficacia dell'attività ispettiva, possono essere citati almeno altri due interventi: il primo riguarda la decisione del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale di realizzare un sistema informativo che sia in grado di elaborare i dati presenti negli archivi delle differenti amministrazioni (INPS, INAIL, Agenzia Entrate, ENEL, Servizi per l'Impiego, vari gestori delle principali utenze); il secondo riguarda l'istituzione degli indici di congruità (comma 1173 della Legge Finanziaria 2007), ossia di indicatori che consentono di verificare le reali prestazioni in essere all'interno delle imprese attraverso lo sviluppo di una funzione della quantità dei beni prodotti e dei servizi offerti e la quantità delle ore necessarie per produrli.

Per quanto riguarda invece il rafforzamento del personale ispettivo, nella Legge Finanziaria si prevede (comma 571) l'inserimento, nel Comando dei Carabinieri, di 60 unità delle quali, (comma 573) almeno la metà devono possedere una specifica competenza in materia giuslavoristica e, in base ai commi 544 e 600, viene, rispettivamente, disposta l'integrazione del numero degli Ispettori del lavoro fino a trecento unità e vengono ripristinate, in favore del personale ispettivo dell'Enpals e dell'Ipsema, le indennità di trasferta.

Sempre sul fronte del rafforzamento dell'attività ispettiva il ministero del lavoro si è impegnato sia ad una qualificazione del sistema di coordinamento tra gli Ispettori del lavoro ed il personale ispettivo delle ASL (che fa capo al Ministero della Salute), sia intervenendo sull'organizzazione degli istituti al fine di impiegare un numero più consistente di Ispettori del lavoro nelle azioni di

controllo da effettuare sul territorio, riducendo invece la quota di chi è affidato ad adempimenti interni di gestione amministrativa. Su quest'ultimo punto l'obiettivo è stato quello di creare i presupposti per incrementare la quota degli ispettori impegnati in attività svolte sul territorio dall'attuale 43% al 60% del totale degli occupati nelle strutture ispettive, attribuendo, pertanto, competenze burocratiche al rimanente 40%.

In merito al rafforzamento dei poteri del personale ispettivo, si deve richiamare l'art. 36-bis della Legge del 4 agosto 2006, n. 248 che attribuisce al personale ispettivo del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale il potere di adottare, anche sulla base di segnalazioni da parte dell'INPS e dell'INAIL, un provvedimento di sospensione dei lavori nei cantieri edili, nel caso in cui lo stesso personale ispettivo riscontri l'impiego di un numero di lavoratori non registrati nelle scritture e nella documentazione obbligatoria uguale o superiore al 20% di coloro che prestano regolarmente la loro attività all'interno del cantiere stesso. L'art. 5, comma 1, della Legge n. 123/2007 ha esteso il potere del personale ispettivo di adottare provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, già previsto per il settore edile dall'art. 36 bis, a tutti i settori merceologici.

Bisogna aggiungere che, sempre attraverso lo stesso provvedimento, viene introdotto il tesserino di riconoscimento nei cantieri e viene modificato il sistema della comunicazione dell'assunzione, prevedendo l'anticipazione al giorno che precede la costituzione del rapporto di lavoro l'obbligo per l'impresa edile di inoltrare alla sezione circoscrizionale una comunicazione contenente il nominativo del lavoratore, la data di assunzione, l'inquadramento contrattuale. L'anticipazione della comunicazione è motivata dal fatto che, in molti casi, il datore di lavoro comunicava l'assunzione solo dopo l'infortunio (spesso anche mortale).

Infine, novità importanti sono state approvate anche sul piano delle sanzioni. Con questo provvedimento, fatte salve le sanzioni previste dall'ordinamento giuridico, l'impiego di lavoratori totalmente irregolari (non risultanti, cioè, dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria), comporta l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie, maggiorate in base ai giorni di lavoro effettivamente prestati che possono variare dai 1.500 a 12.000 euro per ciascun lavoratore coinvolto.

Altrettanto rilevante è l'intervento sul fronte della lotta al caporalato con l'inasprimento delle pene fino ad otto anni di reclusione, e l'intervento sul fronte del reclutamento di clandestini introducendo la possibilità di effettuare il sequestro dei luoghi di lavoro in tutti i casi in cui sia stata accertata la presenza di almeno quattro lavoratori, che si trovino in condizioni irregolari all'interno del territorio italiano.

Con questa nuova strategia di contrasto al sommerso i risultati non sono mancati. Nel corso del 2007 si è assistito ad un forte incremento dell'attività ispettiva del Ministero e degli Enti previdenziali ed assicurativi (+17,9% nell'anno 2007).

Per quanto riguarda i controlli condotti nell'ambito del settore edile, dal 12 agosto 2006 (data di entrata in vigore della disposizione normativa sopra richiamata) al 31 dicembre 2007 ci sono stati 37.129 accessi in cantieri, individuando complessivamente 58.330 aziende, il 57% delle quali sono risultate irregolari (33.470) rispetto agli obblighi contributivi assicurativi ed alle norme lavoristiche. Per 3.052 aziende è scatta addirittura la sanzione più grave che prevedeva la sospensione delle attività.

Significativi anche i dati sulla revocche dei provvedimenti di sospensione per avvenuta regolarizzazione che hanno interessato 1.257 società riuscite a rimettersi in regola, equivalenti al 41% delle imprese sospese.

Per quanto riguarda altri settori, sempre nello stesso periodo sono stati comminati complessivamente altri 1.160 provvedimenti di sospensione. La revoca dei provvedimenti di sospensione e la revoca del provvedimento dopo il ripristino della regolarità si è avuta in 786 casi (pari a circa il 68% delle sospensioni).

Assai rilevanti anche i dati sui saldi occupazionali registrati in edilizia. Dal 1° agosto 2006 al 31 dicembre 2007 ci sono state 206.221 assunzioni di nuovi soggetti sino ad allora sconosciuti all'INAIL.

Infine sono, altresì, positivi i dati forniti da uno studio realizzato dalla Slc Cgil che ha valutato i risultati, prodotti nel settore dei call center, dai più recenti interventi normativi ed, in particolare, dalla Circolare n. 17 del Ministro del lavoro e delle disposizioni in materia di stabilizzazioni.

Infatti, oltre 18 mila lavoratori del settore (corrispondenti a circa il 35% dei lavoratori a progetto nell'ambito dei call center) sono stati assunti con un contratto di lavoro subordinato e, pertanto, non sono più lavoratori parasubordinati.

L'86,5% dei suddetti lavoratori è stato assunto a tempo indeterminato (il 3,8% con un contratto a termine ed il 7,7% con un contratto di natura formativa) anche se, nella maggioranza dei casi, si tratta di contratti di lavoro part time; soltanto il 5,3% è stato assunto a tempo pieno.

Ma il profilo di marcata eterogeneità geografica del fenomeno non consente di esaurire l'impegno di analisi e di policy al solo livello nazionale. Ed è per questo motivo che nell'indagine è stato approntato un approfondimento su cinque regioni italiane (Lombardia, Lazio, Veneto, Puglia,

Campania) che consente di inquadrare il fenomeno e le diverse esperienze di policy locale rispetto a quelle che sono le caratteristiche socio economiche del territorio.

I dati riportati nel report non lasciano spazio ad interpretazioni, emerge infatti in tutta evidenza un rapporto di forte correlazione positiva tra sommerso e condizioni di fragilità del contesto sociali (in modo particolare rispetto agli investimenti in istruzione e formazione) dell'apparato produttivo, del mercato del lavoro e di infrastrutturazione economica e sociale.

Un risultato che conferma l'esigenza di superare come ostacolo allo sviluppo tutte quelle condizioni territoriali che vanno oltre il perimetro della legalità. La tesi che in questo lavoro trova conferma è infatti quella secondo cui marginalità, diffusione del lavoro sommerso, criminalità e altre forme di irregolarità del tessuto imprenditoriale rappresentano oggi uno dei principali ostacoli alla crescita economico-sociale di un territorio. Difatti, se si guarda alle dinamiche di sviluppo, la persistenza di tali fenomeni disegna un arco di criticità che impedisce ogni possibilità sia di implementazione che di investimento di capitali ottenendo, come risultato, un forte ritardo proprio in quelle aree dove questi fenomeni sono più pervasivi.

Con questo approccio si consuma quindi un passaggio da una logica dell'irregolarità come condizione che, in contesti arretrati o in fasi embrionali dello sviluppo, possa contribuire a rendere più agevole un processo di consolidamento nella direzione di un'economia più strutturata e capace di rispettare le regole, a quella di una irregolarità che invece scoraggia la capacità imprenditoriale e, allo stesso tempo, ostacola lo sviluppo di valori sociali, di competenze tecniche, di cultura tecnologica o di rispetto per l'ambiente. Non solo quindi motivazioni sociali ed etiche ma anche di opportunità economica.

Naturalmente le differenze socio economico e di diffusione del sommerso hanno impegnato le regioni ad una sperimentazione di policy con profili spesso diversi. Su questo fronte, già nel 1996, il Censis, nel suo rapporto Uscire vivi dal Sommerso, registrava nel nostro paese una diversità di situazioni geografiche tale da evidenziare l'assoluta inefficacia di interventi "standardizzati", senza, cioè, declinare l'uso degli strumenti di politica dell'emersione alle specificità del territorio.

In conseguenza di ciò da più anni accanto ad interventi di carattere nazionale si registra un impegno crescente delle regioni a sperimentare azioni calibrate su quelle specificità che caratterizzano il fenomeno sul territorio. Ovviamente questa attenzione locale al tema del sommerso si inserisce a pieno titolo all'interno del processo che ha preso avvio con il ridisegno delle competenze in direzione di un forte decentramento a livello locale del governo del mercato del lavoro avviatosi con il D.Lgs n 469/97, che ha portato oggi le amministrazioni locali a gestire i servizi per

l'impiego, le politiche attive del lavoro e quelle formative, e infine a indirizzare le dinamiche di crescita del mercato del lavoro in un alveo di regolarità e inclusione sociale.

Parte 2: Salute e sicurezza sul lavoro

L'interesse e l'azione comunitaria in difesa della salute e la sicurezza dei lavoratori inizia con la costituzione stessa dell'Unione Europea. Già dal 1951, anno in cui si costituì la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, vennero lanciati programmi di ricerca su la salute e la sicurezza nelle miniere e altre industrie estrattive. D'allora, numerose iniziative sono state adottate a livello comunitario in quest'ambito. In particolare, l'adozione dell'Atto Unico Europeo nel 1986 diede un nuovo impulso alle misure comunitarie in materia di salute e sicurezza sul lavoro, permettendo l'adozione nel 1989 della "Direttiva Quadro" e posteriormente di numerose direttive specifiche destinate a coprire un'ampia gamma di rischi lavorativi.

Nel 2002, la Commissione Europea ha adottato per la prima volta una vera Strategia Comunitaria in materia di Salute e Sicurezza sul lavoro, basata su piani quinquennali. Questa Strategia, attraverso la partecipazione e il coinvolgimento attivo di tutti gli attori del mondo del lavoro, ha presentato un "approccio globale" sul benessere sul lavoro, prendendo in considerazione i cambiamenti registrati nel mondo del lavoro e la consolidazione di una cultura della prevenzione dei rischi.

L'obiettivo principale della Strategia comunitaria 2007-2012 in materia di salute e sicurezza sul lavoro è quello di ridurre del 25% le malattie professionali e gli infortuni all'interno dell'UE a 27 entro il 2012. I campi di azione prioritari definiti nella comunicazione si articolano intorno a sei assi principali: migliorare e facilitare la legislazione comunitaria attuale ed incentivarne l'attuazione pratica tramite strumenti non obbligatori quali lo scambio di buone pratiche, la consapevolezza e la sensibilizzazione delle aziende e migliorando le informazioni e la formazione, fissare e realizzare le strategie nazionali adattate al contesto specifico di ogni Stato membro. Queste strategie dovrebbero indicare i settori e le aziende più colpite e fissare gli obiettivi nazionali per ridurre le malattie e gli incidenti professionali; promuovere i cambiamenti di comportamento. Mainstreaming sulla salute e la sicurezza sul lavoro in altre aree politiche nazionali ed europee (formazione, sanità pubblica, ricerca) e trovare nuove sinergie; identificare e valutare nuovi potenziali rischi attraverso una maggiore ricerca, scambio di conoscenza e applicazione pratica dei risultati, valutare i progressi compiuti; promuovere la salute e la sicurezza a livello internazionale.

Il cambiamento occorso negli anni nella concezione del bene "salute", prodottosi parallelamente all'aumento del livello di benessere nella società, ha portato con sé una notevole evoluzione nella legislazione in materia di salute e sicurezza.

Per quel che riguarda le tematiche legate al lavoro, durante il XX secolo si è passati dal concetto di diritto alla sicurezza, ad un quadro più ampio come è quello della prevenzione dei rischi connessi all'attività lavorativa nel suo complesso, sia nel momento stesso della sua esecuzione che rispetto alle conseguenze a medio e lungo termine sulla salute.

Le prime leggi sulla sicurezza dei luoghi di lavoro furono introdotte nel codice civile italiano nel 1942. L'avvento della Costituzione repubblicana nel 1947 significò un ampliamento di prospettiva della problematica della tutela della salute nell'ambiente di lavoro con l'introduzione della prevenzione come valore in sé. Gli interventi normativi che scelgono di sanzionare penalmente le violazioni antinfortunistiche hanno, infatti, la loro origine proprio nella Carta fondamentale.

A partire della metà degli anni '50 “la contrattazione di tutti gli aspetti del rapporto di lavoro”, inclusa la prevenzione degli infortuni e delle malattie sul lavoro che diventa in questo modo parte integrante della contrattazione di tutti gli aspetti del rapporto di lavoro, era il motto principale delle tre confederazioni sindacali. Questo si tradusse, per quanto riguarda la questione della sicurezza sul lavoro, nel progressivo abbandono della linea della denuncia e nell'adozione di un metodo di contrattazione e controllo della nocività, e si concretizzò nel superamento del concetto di “monetizzazione del rischio” alla fine degli anni sessanta, sancendo un vero e proprio cambiamento culturale nella concezione della salute.

Un momento cruciale nello sviluppo del riconoscimento della natura collettiva dell'interesse alla sicurezza è rappresentato dall'approvazione nel 1970 dello “Statuto dei lavoratori”, che riconosce ai lavoratori il “diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica” (articolo 9 dello Statuto dei lavoratori).

Un successivo passo avanti è effettuato con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (Legge n. 833/78) che attribuisce alle Unità sanitarie locali (USL) decentrate sul territorio le funzioni di prevenzione e vigilanza, fino ad allora svolte dall'Ispettorato del lavoro, e istituisce all'interno delle stesse USL i servizi di igiene ambientale e di medicina del lavoro.

Alla fine degli anni '80 è emanata la prima direttiva quadro europea¹ che affronta la materia della prevenzione, e nella quale viene definito un sistema di gestione e organizzazione delle attività di prevenzione e di protezione dai rischi sui luoghi di lavoro che coinvolge tutti gli attori presenti intorno al mondo del lavoro. A partire dagli anni Novanta l'integrazione crescente nel contesto europeo e i forti cambiamenti degli ambienti lavorativi impongono all'Italia l'adozione di nuove

¹ Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989

norme di tutela. Le misure protettive, prima limitate al singolo individuo, tendono ora a coinvolgere tutto l'ambiente produttivo. Durante questi anni sono promulgati decreti di grande importanza come il Decreto n° 626 del 1994² e il Decreto n° 494 del 1996.

Rispetto alla normativa precedente, la principale novità introdotta dal D.Lgs. 626/94, coerentemente con le direttive comunitarie in esso recepite, è l'obbligo della valutazione del rischio da parte del datore di lavoro, l'introduzione di un Servizio di Prevenzione e Protezione e la creazione della figura del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza.

Il percorso legislativo che negli anni più recenti si è confrontato con il tema della salute e sicurezza dei lavoratori (in particolare, La legge 248 del 4 Agosto 2006 - “decreto Bersani”; la legge 296/2006 - “finanziaria 2007”; il “Patto per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro tra Stato, Regioni e Province autonome”) ha consentito di mettere in atto una strategia diversificata secondo i differenti contesti di rischio e al tempo stesso coerente dal punto di vista dell'approccio al problema. Il risultato più importante può essere rinvenuto nella stesura del Testo Unico sulla salute e la sicurezza, approvato ad Aprile 2008, che ha proceduto al riordinamento di un'ampia ma disarticolata legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro. L'analisi dei provvedimenti, insieme all'analisi delle condizioni di lavoro (cfr. cap. 4), ci ha consentito di avanzare alcune linee guida utili per orientare le future strategie d'intervento pubblico in materia.

L'azione sistemica: gli ambiti del diritto e dell'intervento pubblico non sono composti da elementi tra loro separati, ma le leggi e gli interventi si condizionano reciprocamente, si pensi ad esempio al legame tra le leggi che governano la tipologia contrattuale e quelle che definiscono i legittimi livelli di tutela. Per citare un aspetto, ricordiamo che i turni straordinari sono soggetti a limitazioni diverse secondo la tipologia del contratto del lavoratore (dunque non tutti hanno la stessa possibilità di scegliere modalità e intensità degli straordinari), e che a orari di lavoro più lunghi si associa una maggiore possibilità di subire un infortunio.

Ogni legge, e ogni intervento, ha un impatto diretto, rispetto all'area problematica su cui agisce, e un impatto indiretto, incidendo su variabili a essa correlate, e gli effetti possono essere ulteriormente distinti in effetti a breve-medio termine e a lungo termine. Questo comporta la necessità di un'analisi approfondita e l'attenzione costante alle numerose variabili proprie del sistema sul quale si interviene. Si pensi, ad esempio, alla correlazione tra: le leggi sull'immigrazione, il ricatto occupazionale determinato dal permesso di soggiorno e le condizioni di lavoro e di vita degli stranieri.

² Decreto legislativo del 19 settembre 1994, n. 626

La salute e la sicurezza sono attributi di un sistema nel quale sono coinvolti numerosi soggetti, sia collettivi (istituzioni, parti sociali, associazioni, ecc.) che individuali (il datore di lavoro, il lavoratore, il medico, l'amministratore, ecc), sia pubblici che privati. Dunque bisogna favorire la partecipazione e la collaborazione tra tutti i soggetti.

Perché la partecipazione e la collaborazione tra i soggetti siano efficaci bisogna definirne le modalità, e bisogna favorirne l'attuazione attraverso una corretta allocazione delle risorse umane ed economiche. Il coinvolgimento di tutti i soggetti non deve mai esimersi dalla definizione chiara delle loro responsabilità, dei diritti e doveri che hanno. Devono essere sempre definiti dei meccanismi di vigilanza e di controllo in merito alle responsabilità proprie di ciascun soggetto.

Il contesto nel quale agisce una legge o un intervento ha la sua specificità, per cui è necessario individuare le peculiarità locali e arrivare ad operare a livello il più possibile decentrato.

Il contesto nel quale agisce una legge o un intervento è differenziato al suo interno, poiché diversi sono i percorsi individuali, e la tutela della salute e della sicurezza può essere omogenea solamente se tiene conto delle peculiarità che possono caratterizzare il percorso e la situazione di vita e di lavoro di ciascun individuo, con particolare riferimento alle debolezze per la tutela della salute di cui egli è portatore. Devono essere definiti dei meccanismi di valutazione delle leggi e degli interventi, perché se ne capisca l'efficacia, i punti di forza e le debolezze. Deve sempre valere la tensione al raggiungimento dell'uguaglianza, insieme al principio di "non arretramento" nelle tutele, per cui si deve mirare al raggiungimento di una tutela della salute eguale per tutti e a un miglioramento costante delle possibilità di tutela.

Nella Unione Europea (15 Stati) il numero di infortuni è in diminuzione: nell'arco di undici anni gli infortuni con assenza dal lavoro superiore ai tre giorni sono diminuiti del 17,4%, mentre gli infortuni mortali del 35,7%.

Uno dei principali fattori che ha determinato questa generale diminuzione è il cambiamento nella distribuzione della forza lavoro. Fin dal 1991 in Europa il trend è stato quello di una diminuzione della forza lavoro impiegata nell'agricoltura e nell'industria, cui ha corrisposto un aumento dei lavoratori dei servizi, settore nel quale è minore il tasso di infortuni. È da segnalare che questo trend della forza lavoro si è comunque leggermente arrestato a partire dal 2004, e si differenzia molto all'interno dei singoli stati; in particolare nei Paesi dell'Est Europa il settore manifatturiero concentra ancora la maggior parte della forza lavoro, così come l'agricoltura ha un ruolo ancora importante.

Osservando i dati del 2005, l'Italia si colloca al di sotto della media europea (15 Stati) per il tasso di infortuni sul lavoro, con 2.900 infortuni ogni 100.000 lavoratori contro una media di 3.098. Per quanto riguarda gli infortuni mortali, invece, il dato nazionale supera quello europeo, con 2,6 infortuni ogni 100.000 lavoratori contro una media di 2,3, ma è da un'analisi approfondita e comparata dei dati che è possibile comprendere gli elementi di fragilità del nostro Paese.

L'incidenza d'infortuni per le lavoratrici è generalmente minore rispetto quella degli uomini ma, mentre il tasso italiano d'infortuni per il sesso maschile è inferiore alla media europea, quello del sesso femminile è esattamente in media, segnale che nel nostro Paese esiste una disuguaglianza nella tutela della salute a svantaggio dell'universo femminile.

Se confrontiamo i dati per settore, osserviamo come per alcuni settori l'Italia registri un tasso infortunistico superiore alla media europea, questo avviene per: l'agricoltura, l'industria manifatturiera, il settore dell'elettricità, del gas e dell'acqua, e per quello dei trasporti. I lavoratori occupati in questi settori, dunque, manifestano nel nostro Paese un deficit di tutele se comparati agli altri.

La comparazione europea per classe di età mostra che il nostro Paese garantisce una migliore tutela ai lavoratori nelle classi centrali d'età, mentre la tendenza europea è quella inversa, per cui sono più garantiti i soggetti più giovani e quelli più anziani.

Il numero d'infortuni sul lavoro denunciati nel nostro Paese segue, nel complesso, un trend costante di decrescita a partire dal 1971, ad eccezione degli anni tra il 1984 e il 1991 e quelli tra il 1997 e il 2001, quando si è registrato l'ultimo tragico aumento di infortuni. Questa generale attenuazione del rischio infortunistico per i lavoratori è confermata dall'analisi della frequenza d'infortunio per milioni di ore lavorate.

Il numero d'infortuni mortali nel quinquennio 2002-2006 diminuisce dell'11,9%, ma l'andamento è più discontinuo, e nel 2006 si registra un aumento del 2,2% rispetto l'anno precedente. L'analisi dell'indice di frequenza mostra che il rischio di subire un infortunio mortale decresce nel quinquennio 2002-2006, con una diminuzione che caratterizza soprattutto il comparto agricolo e industriale, ma che invece è meno marcata e lineare per i Servizi.

L'analisi in profondità dei dati consente di comprendere quale sia la diseguale distribuzione dei rischi che caratterizza il nostro Paese.

Se osserviamo l'andamento degli addetti e delle imprese tra il 2002 e il 2005 osserviamo che la tendenza del sistema produttivo italiano è: a) verso la frammentazione della forza lavoro: cresce più intensamente il numero di addetti impiegati nelle piccole aziende (meno di 19 addetti) rispetto

quelli impiegati nelle grandi; b) verso la frammentazione stessa dei rapporti di lavoro: il numero di addetti indipendenti aumenta e concentra il proprio incremento proprio nelle aziende più piccole (con meno di 19 addetti).

Dunque, nel nostro Paese, si vanno ad affermare contesti di lavoro molto piccoli dimensionalmente e caratterizzati da rapporti di lavoro indipendenti e dunque meno integrati nel processo produttivo, fenomeno che si accompagna alla presenza di un maggiore tasso infortunistico. Difatti, l'indice di frequenza degli infortuni mostra che i tassi minori si registrano presso le imprese più grandi, mentre tassi di infortunio maggiori si registrano presso le imprese di medie dimensioni. In particolare, questa tendenza è particolarmente evidente per le imprese artigiane.

I settori nei quali si concentra il maggior numero di infortuni sono: le costruzioni (12,4% del totale per Industria e Servizi), i trasporti e comunicazioni (8,4%), l'industria dei metalli (7,1%), le attività immobiliari e i servizi alle imprese (6,5%), il commercio al dettaglio (4,7%), la sanità e i servizi sociali (4,2%), gli alberghi e servizi (3,9%). Considerando invece l'indice di frequenza di infortunio (numero di infortuni rapportato agli addetti) osserviamo che i settori nei quali è più elevato sono: l'industria dei metalli, l'industria di trasformazione, del legno, le costruzioni. Per quanto riguarda il tasso di infortuni mortali, i lavoratori più a rischio sono quelli delle costruzioni, dell'estrazione di minerali, dell'industria di trasformazione, dei trasporti.

La maggioranza degli infortuni (il 73,1%) avviene a danno degli uomini, che registrano anche i tassi d'infortunio più elevati, ma l'analisi dell'attuale tendenza del fenomeno infortunistico evidenzia alcuni punti critici per l'universo femminile: a) negli ultimi dieci anni l'occupazione femminile è cresciuta ad un ritmo più intenso rispetto quella maschile (+21,0% contro +8,0%), ma mentre per gli uomini (seppure impiegati nei settori più a rischio) il numero di infortuni diminuisce per le donne resta stabile; b) l'occupazione femminile si caratterizza per una maggiore incidenza di contratti a termine e di impiego part-time, e dunque il numero di infortuni deve essere messo in relazione alla differenza temporale nell'esposizione al rischio, determinata da un minore orario di lavoro e da periodi più frequenti di non occupazione; c) emerge una correlazione tra il fenomeno infortunistico e la segregazione di genere (l'alta presenza di uomini o donne in determinati settori): gli uomini e le donne che sono più soggetti a subire il condizionamento proprio del mercato del lavoro - per cui esistono settori "più maschili" ed altri "più femminili" - sono anche quelli che tendenzialmente andranno ad essere occupati nei settori e nelle mansioni più a rischio, dunque, lo svantaggio nel mercato del lavoro si traduce facilmente in uno svantaggio per la sicurezza.

Nel 2006 hanno subito un infortunio 49,0 lavoratori su 1000 al di sotto dei 34 anni, 36,2 tra i 35 e i 64 anni, e 30,2 al di sopra dei 65 anni, dunque l'analisi del tasso infortunistico dimostra una

maggior incidenza di infortuni per le classi giovanili. Questo divario si registra per entrambi i sessi, anche se è molto più evidente per l'universo maschile, per il quale addirittura il tasso infortunistico degli under 34 si eleva fino a raggiungere i 63 casi di infortunio ogni 1000 lavoratori.

Gli infortuni ai lavoratori stranieri seguono una tendenza opposta al dato nazionale, segnando, nel 2006, un aumento del 3,75% rispetto all'anno precedente, contro una diminuzione dell'1,27% degli infortuni nel complesso, e la superficiale ipotesi che giustifica un aumento del numero d'infortuni per i lavoratori stranieri con un aumento nell'occupazione trova una sua smentita nell'analisi della relazione tra questi due fattori. Basti osservare che i lavoratori extracomunitari, che hanno il 40% di probabilità in più degli altri di subire un infortunio sul lavoro: registrano 60,7 infortuni ogni 1000 occupati, mentre per i lavoratori italiani e comunitari questo tasso è del 42,9.

Ormai numerose indagini di rilievo internazionale testimoniano del nesso esistente tra forme di lavoro atipico e flessibile e peggiori condizioni di salute dei lavoratori, sia per la maggiore esposizione al rischio infortunistico, sia per la maggiore possibilità nell'insorgenza di malattie. I lavoratori temporanei lavorano spesso in ambienti caratterizzati da una forte presenza di rischi (anche nei servizi, ad esempio, sono impiegati negli ambienti più rumorosi), svolgono mansioni in posizioni scomode e faticose, svolgono movimenti ripetitivi, ed hanno un minore controllo rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato sull'orario di lavoro. Inoltre hanno una minore formazione, sia in relazione alla professione sia per gli specifici temi della salute e sicurezza, e sono meno inseriti nel contesto lavorativo, sia dal punto di vista delle relazioni individuali e lavorative, sia nel complesso dell'organizzazione del lavoro. Questo si traduce in una minore percezione dei rischi.

L'indice di frequenza d'infortuni dei lavoratori in apprendistato è notevolmente superiore a quello del complesso dei lavoratori: si registrano 106,7 infortuni ogni 1000 apprendisti contro 40,4 infortuni ogni 1000 lavoratori nel complesso. L'andamento infortunistico per i lavoratori parasubordinati e interinali segue una tendenza inversa rispetto al dato nazionale. L'aumento del numero di infortuni, che negli anni precedenti si concentrava in un numero più ristretto di settori, arriva ormai a coinvolgere quasi per intero il sistema produttivo italiano.

Nello specifico, gli infortuni ai danni di apprendisti hanno un'alta incidenza nei settori del Commercio e riparazione auto, Costruzioni, Commercio al dettaglio, Industria del legno, Alberghi e ristoranti. Gli infortuni ai danni di lavoratori parasubordinati hanno un'alta incidenza nel settore dei servizi, in particolare nelle attività immobiliari e nei servizi alle imprese. Gli infortuni ai danni di lavoratori interinali hanno un'alta incidenza nell'industria.

É ovviamente impossibile definire in maniera reale il tasso infortunistico dei lavoratori irregolari. L'Inail, in una sua ricerca, ha stimato che, approssimativamente, il 17,5% degli infortuni che avvengono in Italia potrebbe non essere denunciato.

Se analizziamo gli elementi di fragilità prima descritti nella loro relazione, possiamo osservare che emergono con chiarezza alcune tendenze in atto nell'articolazione del fenomeno tra i settori:

I Servizi sono i settori che, pur avendo un più basso numero di infortuni e un più basso indice di frequenza, vedono aumentare i casi di infortunio, che sono a danno principalmente delle donne, dei più anziani e, in alcuni settori, degli extracomunitari.

Nei settori dell'Industria si concentra il maggior numero d'infortuni che, seppure non in aumento, hanno un alto indice di frequenza. I casi riguardano principalmente gli uomini, i più giovani, gli extracomunitari e i lavoratori con contratto "non standard" (principalmente in apprendistato o interinali).

I settori che hanno alti indici d'incidenza sono anche quelli in cui gli infortuni subiti dai più giovani, dagli extracomunitari e dai lavoratori "non standard" pesano di più sul totale degli infortuni, così come quelli in cui è più evidente un fenomeno di segregazione al maschile degli infortunati.

I settori caratterizzati dal maggiore aumento di infortuni sono anche quelli che più registrano infortuni ai danni di anziani, così come quelli in cui è più evidente un fenomeno di segregazione al femminile degli infortunati.

Se concentriamo l'attenzione sui settori che sommano il maggior numero di elementi di criticità, possiamo individuare quelli nei quali gli interventi per implementare la tutela della salute e sicurezza sono più urgenti e al tempo stesso più complessi, poiché devono confrontarsi con una molteplicità di fattori di debolezza.

Abbiamo individuato dodici settori ad alta criticità, appartenenti al comparto Industria e Servizi: per l'Industria: innanzitutto l'industria dei metalli e le costruzioni, seguite da quella meccanica, quella della gomma e plastica, quella del legno e dei minerali non metalliferi; per il Commercio: il settore della vendita e riparazione di auto; per i Servizi: alberghi e ristoranti, attività immobiliari e servizi alle imprese, sanità e servizi sociali, personale domestico, trasporti e comunicazioni.

L'intervento su questi settori è certamente complesso, anche perché specialmente in questi contesti la maggioranza degli infortuni coinvolge i lavoratori delle piccole aziende, ma è certamente prioritario perché consentirebbe al tempo stesso di favorire una generalizzata diminuzione del fenomeno infortunistico (visto che molti di questi settori concentrano il maggior numero di

infortuni) e di tutelare i soggetti più deboli rispetto al mercato del lavoro e più a rischio per la tutela della salute.

Se analizziamo il numero d'infortuni in rapporto al numero di addetti, nell'Industria e Servizi, le regioni con la più elevata frequenza infortunistica sono: l'Umbria (44,48 infortuni ogni 1000 addetti), il Friuli Venezia Giulia (43,35), l'Emilia Romagna (40,24) la Puglia (37,89), l'Abruzzo (37,80).

Approfondendo l'analisi dell'indice di frequenza regionale secondo la gravità delle conseguenze, osserviamo delle peculiarità che lasciano spazio ad alcune riflessioni: alcune regioni hanno un indice di frequenza per inabilità temporanea meno elevato rispetto ad altre regioni, ma la loro situazione appare molto più allarmante se osserviamo l'indice di frequenza per gli infortuni più gravi o per quelli mortali. La spiegazione di questa minore o maggiore coerenza del fenomeno infortunistico può essere meglio rinvenuta nella diversa propensione alla denuncia dell'infortunio di ciascun contesto territoriale, determinata da molteplici fattori tra cui quello della presenza di lavoro irregolare è certamente centrale. Difatti, mentre un infortunio poco grave può, facilmente, non essere denunciato - per una posizione di assoggettamento in cui grava il lavoratore rispetto al datore di lavoro - la morte per infortunio e gli infortuni più gravi, come quelli che provocano un'inabilità permanente, sono certamente più difficili da occultare. Il fatto che per alcune regioni si registri una concentrazione d'infortuni bassa rispetto alla distribuzione dei morti e delle invalidità permanenti, segnala la possibile presenza di una difficoltà nell'emersione delle denunce, e dunque una conseguente sottostima del fenomeno infortunistico.

Dalla nostra analisi emerge che regioni quali la Campania, la Sicilia, la Calabria, la Sardegna, il Molise, la Basilicata, potrebbero avere, in ipotesi, elevati tassi di sottodenuncia del fenomeno infortunistico.

Dall'altro lato, alcune regioni che pur si caratterizzano per un elevato numero di infortuni, manifestano una coerenza nella frequenza di rischio. La Lombardia, il Veneto e il Lazio mostrano una frequenza d'infortunio sempre al di sotto della media sia per gli infortuni con inabilità temporanea, che per quelli con invalidità permanente o mortali. L'Emilia Romagna e il Friuli V.G. registrano una frequenza infortunistica per invalidità temporanea molto alta, ma livelli più bassi per quella permanente o per i casi mortali. La Puglia registra tassi elevati per tutte le tipologie di infortunio.

PARTE 3: Legalità e lavoro

La definizione più convincente di legalità è quella che la associa, inequivocabilmente, al rispetto delle regole che normano le condotte individuali e collettive. Le società complesse, come è noto, funzionano sulla base di regole che indicano i limiti entro i quali possa svolgersi, in modo socialmente accettabile, la condotta di ciascuno verso gli altri, fornendo ad ogni soggetto la possibilità di prevedere il comportamento degli altri. Il conflitto tra il self-interest e il bene collettivo, pur senza sottovalutare la ricerca del miglioramento morale individuale, può quindi definirsi solo attraverso la fissazione di regole condivise. In tale prospettiva, il concetto di legalità, per non trasformarsi in una sorta di "araba fenice", non può che essere declinato, semplicemente, nel rispetto delle regole che costituiscono delle garanzie per l'insieme dei contraenti. Il sistema economico e sociale, nel suo secolare processo di sviluppo, ha sedimentato un insieme di regole che definiscono il complesso degli aspetti, dalle relazioni tra Paesi nella concorrenza internazionale sino ai diritti del singolo lavoratore. Le regole sono garanzie per l'esercizio della libertà d'impresa e per l'affermazione dei diritti del lavoro, e dovremmo iniziare a chiarire con il termine corretto di "illegalità" tutte quelle condotte che, nel linguaggio corrente, sono normalmente derubricate ad "irregolarità". Il filo che lega indissolubilmente legalità -rispetto delle regole - garanzie e diritti, per l'impresa e per il lavoro, è ancora oggi, nella realtà dei fatti, estremamente labile e ci troviamo in una condizione assai lontana da quella ideale, quella di un mercato regolato in cui l'esercizio dei diritti è pienamente acquisito. Il quadro che emerge dalla realtà del nostro Paese è tutt'altro che riconducibile ad un contesto di sostanziale affermazione della legalità, segnato com'è da macroscopici deficit di rispetto delle regole, ed in primo luogo, per la drammatica rilevanza sociale che assumono in tema di irregolarità e di insicurezza del lavoro. Irregolarità e insicurezza che sono la conseguenza di condotte illecite, di una soglia di tolleranza per l'illegalità ancora troppo elevata, che penalizza lo stesso sviluppo delle imprese sane in tanta parte del Paese. E' del tutto superfluo ricordare come all'origine dell'endemica piaga del lavoro sommerso e di tutta la gamma di categorie di irregolarità che connotano i rapporti di lavoro vi siano violazioni delle regole. Allo stesso modo, non può sfuggire l'elementare considerazione che, una parte rilevante degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali deriva dal mancato rispetto delle regole imposte dalle normative vigenti. Tra i due fenomeni vi è una preoccupante correlazione, non sempre esplicita nelle statistiche, che rivela come all'irregolarità delle condizioni di lavoro, si associano maggiori condizioni di insicurezza. In altri termini, l'abbassamento della soglia della legalità, è alla base della barbarie che ancora connota ampiamente la condizione lavorativa nel nuovo millennio. Le regole, invece che

costituire un punto di riferimento obbligato per tutti i soggetti che operano sul mercato, tendono ad essere considerate come una variabile dipendente, dalla convenienza economica, dalle circostanze e, in ultima analisi, da una sorta di analisi di costi (rischi) e benefici. Una contabilità che, in genere, determina vantaggi per chi può scegliere quale atteggiamento è più conveniente e, invece, svantaggi, in termini di precarietà e rischio, per chi è costretto ad adeguarsi alle regole (ribassate) del gioco. Ciò premesso, il tema della legalità e del suo rapporto con l'economia ed il lavoro, non si può ricondurre solo al tasso di legalità attuato dalle imprese poiché, nel nostro Paese, lo stesso sistema delle imprese è soggetto a condizionamenti da parte della criminalità organizzata che, in talune aree del Mezzogiorno, assume aspetti macroscopici. L'Italia si caratterizza, a livello comunitario, per la presenza di un fenomeno sovra-economico che ha un'incidenza direttamente sulle condizioni di legalità nell'economia e del lavoro, costituito dalla presenza di forme di criminalità organizzata che pervadono l'economia. Peraltro, sia pure scarsamente considerati, pur nell'ambito dell'emergenza securitaria che attraversa il Paese, agli effetti della criminalità organizzata, si sommano gli effetti di una criminalità economica che muove secondo dinamiche proprie, comuni a quelle di altri paesi, ma trova in Italia ampio spazio di manovra, anche nelle pieghe del rapporto con una pubblica amministrazione che spesso si è mostrata assai poco trasparente. Da più parti, inoltre, si rileva come di fronte ad una criminalità organizzata che sempre più si fa impresa, l'intreccio fra criminalità economica e crimine organizzato sia sempre più evidente e nefasto, in particolare nelle aree del Paese ove più pervasiva è la presenza delle mafie. L'utilizzo della categoria della "criminalità economica organizzata" che sussume tale intreccio di interessi, si pone quindi come uno dei terreni aperti di studio e di riflessione. La considerazione elementare che non c'è sviluppo buono - e buone condizioni di lavoro - senza una piena affermazione della legalità, del rispetto delle regole, dell'affermazione di garanzie e diritti, deve costituire uno stimolo a rafforzare l'impegno per contrastare ogni forma di illegalità. Un impegno che deve trovare, con sempre maggiore convinzione, il sistema delle imprese e le rappresentanze del lavoro, legate da una sorta di "patto di civiltà" contro la barbarie del condizionamento della criminalità economica organizzata nell'economia. Un impegno che non può che muovere dall'assunzione di comportamenti responsabili, di rispetto delle regole, di tutte le regole, da parte di chi vuole affermare uno sviluppo libero da condizionamenti e distorsioni della concorrenza. L'affermazione della cultura delle regole è, in questo percorso, un passaggio ancora in gran parte da realizzare. Serve buona cultura d'impresa e altrettanto buona capacità di rappresentanza per fare della libertà d'impresa e dei diritti del lavoro il cardine di un "patto sociale" che ponga una netta discriminazione tra condotte legali e condotte illegali, ponendo le basi per un'azione di contrasto della criminalità economica organizzata.

Fin dalle sue origini lo studio del fenomeno della criminalità organizzata ha evidenziato la capacità delle associazioni criminali di esercitare un'influenza sulle istituzioni, in primo luogo quelle locali, avvalendosi della notevole capacità di corruzione, configurandosi quindi, come "un'attività delinquenziale collettivamente esercitata a fini di lucro e orientata a trarre reddito, più che da crimini redistributivi, dalla produzione di beni e servizi vietati dalla legge". E' interessante osservare come, fin nella sua prima definizione, maturata nell'America del proibizionismo, appare decisivo il carattere della criminalità organizzata come criminalità economica; un tratto a lungo assente nella considerazione del fenomeno in Italia, ove per ampia parte della storia post-unitaria, le tesi interpretative propendevano più per l'identificazione delle mafie come gruppi di cui era rilevante l'influenza politica. Il riconoscimento delle mafie come criminalità organizzata, infatti, trova una sua prima formalizzazione solo a partire dagli anni '60 ed emerge chiaramente con la conclusione dei lavori della Commissione antimafia della VI Legislatura, nel 1976 per consolidarsi poi, con la definizione, nel 1982, della Legge Rognoni - La Torre, pietra miliare della legislazione penale antimafia. La legge, infatti, con l'articolo 416 bis, introduce una fattispecie di reato nuova e più avanzata rispetto alla generica "associazione a delinquere" e prevede le norme per il sequestro e la confisca dei patrimoni dei mafiosi, accentuando il carattere "economico" del reato associativo. La definizione di "associazione di tipo mafioso" si qualifica infatti nella capacità di intimidazione, tale da indurre assoggettamento di terzi e nella capacità di intrattenere con i poteri pubblici (politici e amministratori) relazioni tali da permettere l'inserimento profittevole in attività economiche legali regolate da questi poteri e/o attivate da finanziamenti da essi deliberati. La criminalità organizzata è, quindi, per definizione, un modo di essere del fenomeno delinquenziale che presuppone relazioni con l'economia legale, e più in generale con l'intero mondo della legalità. Non a caso, tra i cardini dell'articolo 416 bis, che definisce l'associazione di tipo mafioso, si fa riferimento alla forza intimidatrice prodotta dal vincolo associativo, non solo per compiere reati, ma soprattutto per entrare nell'economia legale, esercitando anche condizionamenti sulla gestione politica e amministrativa della cosa pubblica.

Muovendo dalla distinzione, nell'agire economico tra l'utilizzo di "tecnologie legali" e quello di "tecnologie illegali" - distinte sulla base dell' ammissibilità o meno, rispetto a leggi e normative - la criminalità economica può essere individuata come l'insieme di attività economiche che vengono gestite utilizzando tecnologie illecite. Il riferimento alla criminalità come "tecnologia", offre l'opportunità di riportare ad unico denominatore l'insieme delle illegalità che connotano l'esercizio di attività di criminalità economica, stabilendo un criterio netto di demarcazione fra condotte legali e condotte illegali. In questa prospettiva, la criminalità economica si qualifica come la violazione delle regole che normano le attività economiche, siano esse scalate bancarie o le normative che

definiscono i rapporti di lavoro. Le tecnologie illegali si caratterizzano come un'alternativa al management con strumenti leciti; le frodi, la contraffazione di marchi e la corruzione costituiscono elementi di uno strumentario competitivo criminale, la cui funzionalità può emergere nello svolgimento di attività economiche, sia illecite che invece perfettamente legali, almeno sotto il profilo formale. Tuttavia, il concetto di criminalità economica rimane ambiguo sotto molteplici profili e il confine tra legalità e illegalità, per tali condotte, viene marcato in misura incerta, con una sostanziale tendenza a declassare tali reati, dalla rilevanza penale verso quella civile. Non può infatti sfuggire il fatto che i comportamenti di criminalità economica non sono codificati come "criminali" in maniera omogenea tra i diversi sistemi giudiziari, che spesso, nel caso italiano, delegano la loro sanzione al diritto civile o amministrativo. Inoltre, anche nel caso in cui le condotte siano sanzionate penalmente, spesso le pene sono irrisorie, come nel caso di reati come la "turbativa degli incanti" o il "falso in bilancio". Le illegalità che spesso determinano enormi ricadute economiche sono, di fatto, derubricate a livello di irregolarità, in un contesto in cui criminali che passano per "furbetti" e "mariuoli". Siamo in presenza di un'assai scarsa considerazione dei reati economici, determinata, tra l'altro, dal fatto che le condotte della criminalità economica, per avere successo, assumono l'apparenza di comportamenti e transazioni legittime, con rei e vittime che risultano generalmente più invisibili che sulle scene di altri delitti. Le modalità con cui si compiono la gran parte dei reati economici, infatti, tendono a creare una separazione di tempi e luoghi, tra chi compie il crimine e chi ne subisce il danno: "Ci sono vittime visibili, che dividono con i rei il luogo e il tempo in cui il reato viene consumato. Vi sono poi vittime invisibili, le quali a volte non sanno neppure di essere state oggetto di vittimizzazione. Le prime generalmente, sono vittime dei delitti dei deboli, le seconde sono vittime dei delitti dei potenti. I reati economici e quelli che chiamiamo dei colletti bianchi si compiono in un luogo, ma il loro effetto viene percepito in un altro luogo (esempio: la nube tossica di Bophal in India scaturisce dalla condotta criminale di imprenditori in un continente, ma l'effetto di questa condotta viene percepito in un altro continente). Anche in termini di tempo, i reati economici non fanno corrispondere il momento nel quale il reato viene commesso con il momento nel quale il suo impatto viene avvertito. Chi muore sul lavoro paga con la vita le scelte imprenditoriali effettuate tempo addietro...". La riflessione di Ruggiero, che vale per la gran parte dei reati economici, pone quindi un tema di visibilità, massima per i reati predatori e minima per i reati economici, determinata dalla costante diffrazione tra tempi e luoghi, del tutto evidente nei casi dei reati finanziari e della corruzione politico-amministrativa, che, qualifica i reati economici come reati senza vittime immediatamente (apparenti), salvo poi avere ricadute devastanti sull'intera società. Possiamo quindi completare la definizione iniziale: "la criminalità economica può essere individuata come l'insieme di attività economiche che vengono gestite

utilizzando tecnologie illecite", considerando anche il carattere di "invisibilità", dei comportamenti rispetto alle vittime, e di "scansione", tra i tempi e i luoghi in cui viene consumato il reato economico e il manifestarsi degli effetti di tali attività delittuose.

Analizzare i crimini economici come attività economiche gestite utilizzando tecnologie illecite, consente di evidenziare due fenomeni emergenti sullo scenario della criminalità economica: la progressiva sovrapposizione tra criminalità organizzata e criminalità economica, da un lato, e lo sviluppo di crescenti interdipendenze tra i principali reati economici, dall'altro. Le organizzazioni criminali convenzionali, tradizionalmente dedite allo sfruttamento criminale del territorio in cui sono localizzate (tramite l'estorsione generalizzata, il controllo degli appalti pubblici e dei mercati illegali locali) si muovono verso nuovi business tipici della criminalità economica (frodi, contraffazione, reati finanziari, ecc.) e si pongono sempre più spesso direttamente sul mercato legale attraverso l'acquisizione di imprese o l'attuazione di attività imprenditoriali. Ovviamente le "tecnologie illegali", su cui è costituita la loro attività tradizionale (violenza e corruzione), divengono strumenti utili a ridurre i costi di gestione di tali nuovi business e per competere, con evidente posizione di vantaggio, con gli altri concorrenti che utilizzano "tecnologie legali". D'altro canto le nuove opportunità per i criminali economici tradizionali, caratterizzate da una più ampia dimensione geografica delle attività (si pensi alle frodi internazionali o a quelle contro gli interessi della Comunità Europea) rendono indispensabile, per un loro efficace sfruttamento, che si possa contare su strutture criminali organizzate in grado di operare su scala transnazionale. L'interdipendenza fra i reati che si rileva nei comportamenti delle organizzazioni criminali costituisce la manifestazione di una sempre maggiore sovrapposizione tra criminalità organizzata tradizionalmente intesa e criminalità economica. La zona grigia in cui il crimine organizzato ed il crimine economico si sovrappongono, si configura come un'area in cui le attività criminali e i criminali stessi si confondono con attività legali, imprese e professionisti che operano nell'ambito della legalità. L'ampliarsi di tale area aumenta i livelli di corruzione ed inquina i sistemi economici nazionali. Da un lato la criminalità organizzata compie sempre più spesso reati di natura economica, con lo scopo di aumentare i propri guadagni, e dall'altro i white collar criminals si organizzano, si specializzano ed offrono la loro collaborazione al crimine organizzato tradizionale. Riferirsi a questo tipo di criminalità, definendola come impresa criminale, sottolinea la capacità di integrarsi con l'economia legale e riconducono il crimine economico e la criminalità organizzata alla variabile "imprenditorialità", anziché alla variabile "criminalità". La struttura organizzativa della nuova criminalità economica è flessibile e frammentata; le imprese criminali sorgono e si disgregano velocemente, caratterizzandosi per una maggior rapidità di movimento, indicativa della capacità dell'impresa di anticipare le opportunità offerte dall'economia legale di riferimento e di integrarsi

con essa, mentre la stessa criminalità organizzata si trasforma da soggetto passivo-istituzione a soggetto attivo-impresa. Connivenze e scambi tra mercati legali e illegali, tra imprese che operano nell'ambito della legalità e criminalità organizzata tradizionale si intensificano sempre di più. I gruppi criminali organizzati tradizionali, s'indirizzano verso i reati economici per massimizzare le opportunità e, allo stesso tempo, minimizzare i rischi. Infatti, scelgono un campo d'azione in cui i vantaggi in termini di profitto superano gli svantaggi in termini di rischio di essere identificati, arrestati e processati e di vedere i propri beni confiscati. La criminalità economica, d'altro canto, è generalmente difficile da investigare ed è spesso sanzionata con pene meno severe rispetto a quelle applicate ai reati della criminalità organizzata.

Un'analisi criminologica sulle tendenze della moderna criminalità economica organizzata, evidenzia tre aspetti caratteristici delle sue modalità organizzative: i criminali organizzati tradizionali, anche servendosi delle competenze e della professionalità dei criminali dal colletto bianco, commettono reati economici ed infiltrano l'economia legale; i criminali dal colletto bianco, sfruttando il mondo del commercio, dell'industria, degli affari, si associano per commettere illeciti, anche allo scopo di offrire prestazioni illegali alla criminalità organizzata; organizzazioni commerciali legittime agiscono con strumenti illegittimi per perseguire i loro obiettivi legali.

Analizziamo queste tre affermazioni per cercare di delinearle meglio.

I criminali organizzati di stampo mafioso si dedicano sempre più frequentemente ai reati economici, anche servendosi di competenze "esterne" e si infiltrano in attività imprenditoriali lecite. Così facendo, i mafiosi massimizzano le opportunità di guadagno e minimizzano i rischi collegati al loro operato. In particolare, per definire le tecniche d'infiltrazione della mafia nelle economie legali ed è stato usato il termine "impresa mafiosa" per descrivere le attività che la mafia compie in forme imprenditoriali, in quanto finalizzate alla produzione di beni o servizi, con una serie di "vantaggi" competitivi rispetto all'imprenditore legale: la possibilità di scoraggiare i competitori, il costo ridotto della forza lavoro e la maggiore flessibilità delle condizioni di impiego dei lavoratori, la sicurezza e flessibilità finanziaria di cui egli può godere impunemente. L'infiltrazione mafiosa nell'economia legale avviene, lentamente, ma progressivamente, in un intreccio di interessi tra criminali organizzati, amministratori, politici e professionisti. In questo processo, le organizzazioni criminali dimostrano la propria capacità di unire tradizione e forti aspetti di innovazione. Gestire attività economiche lecite permette al mafioso di mantenere saldo il controllo sul territorio e, disponendo di strumenti privilegiati per cancellare le tracce della provenienza illecita del denaro, trovare uno strumento per migliorare la propria posizione sociale. Rey, riferendosi alle infiltrazioni mafiose nelle attività legali del nostro paese, dice "Le attività legali preferite sono [...] quelle che

godono di una protezione e possono sfruttare le rendite che ne derivano. Il settore dell'edilizia, come quello delle relative forniture, risultano privilegiati, ma anche il commercio ed i pubblici esercizi, ed i servizi alle imprese specie se collegati alle forniture alle pubbliche amministrazioni. Il tasso di profitto può, in circostanze normali, non essere paragonabile a quello delle attività criminali, ma ha pur sempre livelli ragguardevoli. Inoltre, questi livelli sono tanto più elevati quanto più si ricorre direttamente o indirettamente alla corruzione, facendo leva sui rapporti con i pubblici amministratori del territorio di cui si ha il controllo”;

2) Accade frequentemente che professionisti, tecnici specializzati, uomini d'affari e politici si uniscano in vincoli criminali, fornendosi a vicenda competenze e specializzazione e dando vita a vere e proprie organizzazioni, che differiscono da quelle di stampo mafioso per il più raro ricorso alla violenza e all'intimidazione e per una maggior propensione al clientelismo, all'abuso di potere politico e dell'influenza generata dal ruolo sociale ricoperto. In particolar modo, i professionisti specializzati in settori economici e finanziari possono diventare consulenti della criminalità organizzata tradizionale, offrendo servizi qualificati, contatti, esperienza nella gestione e nella movimentazione del denaro a cavallo tra le frontiere. Tra l'economia ufficiale e quella illegale si determinano scenari complessi ed articolati che si possono concretizzare in “intreccio e complicità” o “connivenza interessata”. La storia italiana degli ultimi anni ci ha abituato ad eventi di questo tipo. Colletti bianchi, attori economici legittimi, truffatori sofisticati e crimine organizzato stipulano accordi e assai spesso si incontrano delle difficoltà oggettive quando si cerca di stabilire un confine netto tra economie legali, semilegali, mafiose, sporche e corrotte. Rey afferma a riguardo: “ ... non ci rendiamo conto di quanto poco sappiamo della criminalità organizzata dei colletti bianchi (professionisti, imprenditori, reutiers) in cui ci si imbatte sporadicamente, ma di cui non si riescono ad identificare chiaramente i ruoli, proprio per la loro ambivalenza. Ora le inchieste di ‘Mani pulite’ hanno aperto squarci significativi anche su questo fronte, che è stato però a lungo ignorato, e che tuttora non è assimilato, almeno in molte valutazioni ufficiali, alla criminalità tout court”.

Le imprese legali a volte possono esserlo solo all'apparenza. Non è raro infatti, e diversi casi investigativi e giudiziari in Italia, come all'estero lo confermano, che un obiettivo imprenditoriale lecito venga raggiunto ricorrendo a forme organizzative illecite. Per forme organizzative si vuole intendere l'insieme di persone, strutture, risorse appositamente predisposto in maniera illegale ed in modo ancillare al percorso imprenditoriale legale. Come una parte dell'impresa si organizza in modo lecito, così un'altra lo fa in modo illecito; lo scopo ultimo è pur sempre quello di migliorare la produttività, la competitività della macchina aziendale. La rete di società fiduciarie e di false fatturazioni - emersa dalle indagini ‘Mani pulite’ – tessuta da imprese italiane con l'unico fine di

produrre riserve di capitali, fondi neri a cui ricorrere per corrompere ed ottenere vantaggi competitivi, non rappresentava altro che una modalità produttiva illecita di aziende altrimenti sane e legittime. Il capitolo, ancora ampiamente inesplorato delle truffe comunitarie e nelle erogazioni deliberate dalla Legge 488/92, manifesta come si è costituita quella che può essere definita “un’organizzazione della corruzione”, fatta di società schermo, di faccendieri, di connivenze politiche e amministrative, di false fatturazioni.

Le relazioni periodiche della Direzione Nazionale Antimafia e della Direzione Investigativa Antimafia confermano, dal punto di vista investigativo, quanto sopra accennato in riferimento ai modelli organizzativi della criminalità economica organizzata: " Rimane confermato l’ampio spettro delle condotte illecite poste in essere dai sodalizi, che dimostrano di saper gestire non solo le tradizionali attività criminose, ma anche di possedere una spiccata vocazione a percepire tutte le nuove opportunità connesse alle diverse situazioni territoriali e ai nuovi mercati illegali emergenti, concretizzando prassi operative talvolta molto sofisticate.....Lo scenario complessivo delle investigazioni condotte e delle acquisizioni di natura informativa continua ad evidenziare il notevole arricchimento illegale delle compagini criminali, che tracima dall’alveo illegale e si va a sostanziare in pianificati ed elaborati meccanismi di infiltrazione dell’economia reale, alterando il libero mercato ed alimentando condotte corruttive."

La pervasiva presenza della criminalità organizzata trova peraltro una rappresentazione assai efficace nelle analisi prodotte, da associazioni di diversa natura, tra cui per l'autorevolezza acquisita, vanno ricordati i rapporti annuali predisposti da Confesercenti - SOS Impresa e da Legambiente. Il rapporto di Confesercenti-SOS Impresa, nella sua ultima edizione del 2007, si apre con la considerazione, ineludibile, della crescita del condizionamento esercitato dalle organizzazioni criminali di stampo mafioso sul tessuto economico del Paese: "Ormai presente in ogni comparto economico e finanziario del Sistema Paese. Dalla filiera agro-alimentare al turismo, dai servizi alle imprese a quelli alla persona, agli appalti, alle forniture pubbliche la presenza mafiosa aggredisce ogni attività economica tanto che il fatturato della Mafia Spa si appresta a toccare i 90 miliardi di euro, una cifra intorno al 6% del PIL nazionale, otto volte il mitico "tesoretto". Mafia Spa si conferma la prima azienda italiana, il cui fatturato é alimentato da estorsioni, usura, furti e rapine, contraffazione e contrabbando, imposizione di merce e controllo degli appalti". Il quadro che emerge nel Rapporto è quello di una presenza sempre più articolata delle imprese condizionate dalla criminalità organizzata, che oggi si estende al commercio, al turismo, all’industria del divertimento, alla ristorazione, ai supermercati, agli autosaloni, al settore della moda, nello sport, nei comparti dell’intermediazione e delle forniture, nel settore immobiliare,

acquisiscono partecipazioni societarie e sono presenti nel Gotha finanziario di mezza Europa. Tale condizione si sintetizza "nella capacità di intervenire con proprie imprese nelle relazioni economiche, stabilendo collegamenti collusivi con la politica e la burocrazia soprattutto per il controllo del sistema degli appalti e dei servizi pubblici. Questa nuova attività sta mutando anche la struttura dell'organizzazione mafiosa ed emerge una "borghesia mafiosa" o se volete "una mafia dalla faccia pulita", costituita da gruppi di imprenditori, professionisti, amministratori che in cambio di favori, curano gli interessi locali dei clan, il più delle volte prendendone le redini".

Nella pubblicazione di Confesercenti, una particolare attenzione è rivolta all'analisi dei reati che condizionano maggiormente le attività imprenditoriali: le estorsioni e l'usura; reati che limitano la libertà d'impresa, rappresentando costi aggiuntivi a carico degli imprenditori e dei commercianti. Oscillano intorno ai 160.000 i commercianti taglieggiati, un fenomeno relativamente costante nel tempo e diffuso innanzi tutto nelle grandi città metropolitane del sud: "In Sicilia sono colpiti l'80% dei negozi di Catania e Palermo. Pagano il pizzo il 70% delle imprese di Reggio Calabria, il 50% di quelle di Napoli, del nord Barese e del Foggiano con punte, nelle periferie e nell'hinterland di queste città, che toccano la quasi totalità delle attività commerciali, della ristorazione, dell'edilizia. Si può affermare che in queste zone a non pagare il "pizzo" sono le imprese già di proprietà dei mafiosi o con cui essi hanno stabilito rapporti collusivi e affaristici.". E a pagare, come risulta anche da numerose indagini, sono anche le grandi imprese che scendono a patti con le mafie, quasi a sottoscrivere una polizza preventiva. "Perché la connivenza rende più forti rispetto la concorrenza, perché per stare dentro certi mercati bisogna fare così, o semplicemente perché è più conveniente. Nel cantiere sotto controllo mafioso si "lavora e basta", i diritti sindacali non esistono, le norme di sicurezza sono un optional". Si determina, con tutta evidenza, un nuovo sistema di relazioni economiche in cui il "pizzo" surroga la tangente, la collusione rimpiazza la corruzione. Come osservato da una pluralità di osservatori, la presenza massiccia delle mafie sulle attività imprenditoriali non si limita all'aspetto predatorio e, come è sempre più evidente, non è finalizzato al riciclaggio del denaro accumulato illecitamente, ma si estende ed espande su tutte le relazioni economiche del territorio. Se il racket è la quotidianità, l'entrata "fissa" che garantisce la sopravvivenza dell'organizzazione criminale, l'attività di impresa rappresenta l'investimento ed il futuro: "Non vi è clan mafioso che si rispetti che non abbia sotto il suo controllo prestanomi o società di comodo, con i quali operare in attività produttive altamente remunerative". Gli investimenti delle organizzazioni mafiose riguardano non solo i settori "tradizionali", su cui esiste una letteratura consolidata: edilizia, smaltimento dei rifiuti, autotrasporto, risorse idriche, ma interessano settori strategici dell'economia nazionale quali l'agricoltura, soprattutto nei territori e nei segmenti meno industrializzati, il comparto ittico e delle carni; la distribuzione commerciale,

l'intermediazione, il turismo. La sola filiera del comparto agro-alimentare frutta alla malavita, ogni anno, un giro d'affari che, secondo un Dossier della Confederazione Italiana degli Agricoltori, supera abbondantemente i 7,5 miliardi di euro, con un'articolazione straordinaria di forme di presenza, in cui alle truffe comunitarie o alle scatole cinesi delle società controllate si associano reati come l'abigeato o le ingerenze nel mercato ittico. L'impresa mafiosa è, inoltre, attiva nell'industria del divertimento e attraverso questa ha cominciato a mettere solide radici nelle attività alberghiere, investendo nei villaggi turistici e nelle attività della balneazione. Anche nel Rapporto annuale di Legambiente emerge il quadro di una criminalità organizzata, sempre più capace di abbinare tradizione e innovazione, continuità e discontinuità, nel segno di una crescente vocazione "imprenditoriale" a tutto campo: "Il fenomeno delle ecomafie rappresenta uno dei modi con cui, pur nella continuità degli obiettivi tradizionali e del controllo del territorio, le strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso si sono adeguate alle nuove frontiere delle più moderne attività imprenditoriali. Già da qualche tempo, infatti, la presenza delle organizzazioni criminali non si manifesta più unicamente attraverso il compimento di delitti di sangue. I delitti strutturali di queste organizzazioni, oggi, sono quelli silenziosi e invisibili della penetrazione nell'economia e nel mercato. Le organizzazioni mafiose si inseriscono in qualsiasi traffico, lecito o illecito, purché sia redditizio e consenta di investire flussi di denaro, ricavandone ingenti profitti." Casi emblematici della penetrazione criminale nell'economia legale sono il ciclo del cemento e quello dei rifiuti, due ambiti di attività che, in particolare, in aree dove i gruppi di criminalità organizzata avevano a disposizione nel territorio, cave, terreni e manodopera a basso costo, ha favorito il rapido decollo di un vero e proprio mercato illegale. L'apparato sanitario, nel quale confluiscono ingenti risorse, non sfugge alle attenzioni malavitose e la presenza delle mafie nella sanità, costituisce un caso paradigmatico da cui poter osservare lo sviluppo del sistema criminale, la sua espansione, dal mondo rurale alla "borghesia mafiosa delle professioni", il suo progressivo insinuarsi e radicarsi nella società, distorcendo a proprio favore lo sviluppo economico.

Un illuminante affresco dei condizionamenti della Pubblica Amministrazione da parte delle organizzazioni criminali, viene da uno studio prodotto dall' "Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e altre forme di illecito nella pubblica amministrazione". Lo studio si apre con un'affermazione che non lascia spazio ad equivoci: "La malavita organizzata ha aggiornato le tecniche d'intervento nel tessuto sociale, conquistando, attraverso una pressante e specialistica penetrazione nei meccanismi di produzione e amministrazione della ricchezza, importanti fasce di attività economiche e spazi di mercato più vasti, stabilendo accordi di "cartello" e basi logistiche a livello internazionale, attuando condizionamenti di rami della Pubblica Amministrazione e forme di collusione con esponenti politici, amministratori di enti locali, pubblici

ufficiali ed incaricati di pubblici servizi. ... Ne deriva una crescita economica viziata, poco competitiva in quanto al di fuori dalle logiche di mercato, che si traduce in sistemi produttivi deboli limitando le potenzialità di sviluppo delle regioni meridionali.” La criminalità organizzata cura, sempre più, le forme di condizionamento dell’apparato pubblico; la commistione tra criminalità organizzata, politica e imprenditoria ha consolidato stabili relazioni funzionali che accrescono enormemente i rischi di condizionamento e di inquinamento. La pervasiva presenza delle mafie - e dei criminali con il colletto bianco - si estrinseca, prevalentemente, con riferimento: agli appalti pubblici (per la fornitura di opere beni e servizi) ed alla gestione dei finanziamenti pubblici. La caratteristica comune alle mafie è quella di sviluppare uno spiccato carattere d’imprenditorialità, con strette relazioni funzionali con l’apparato amministrativo e con la società, ritagliandosi, in tal modo, spazi di potere in ambito economico e nella società civile. L’assurgere delle organizzazioni criminali a livello di impresa criminale agevola l’instaurazione di relazioni funzionali con esponenti delle istituzioni, costituendo una pre-condizione che facilita ed agevola una insana commistione. L’offensiva verso il mondo delle commesse e dei servizi pubblici in particolare, riveste una grande importanza in considerazione delle ingenti somme di denaro che ruotano intorno alle commesse ed agli ampi margini di guadagno esistenti. L’infiltrarsi dell’illegalità in questo settore costituisce, quindi, un vero e proprio attentato alla democrazia ed alle regole del consenso democratico, suscettibile di alterare il libero corso della concorrenza e del mercato.