



I RAPPORTO

# OSSERVATORIO SULLA LEGALITÀ NEL TERZIARIO

A CURA DI

| FRANCESCA CLANETTI

| BEPPE DE SARIO

| LUCA DE ZOLT

| DANIELE DI NUNZIO



# rapporti

**L**a legalità è da sempre una priorità per la Filcams-Cgil, che svolge la propria attività in contesti nei quali il rispetto delle regole e delle normative non è affatto un dato di partenza scontato, ma piuttosto un obiettivo. L'illegalità per lavoratrici e lavoratori si traduce nella mancanza di contratti scritti, nel mancato riconoscimento della retribuzione e della contribuzione, nel lavoro nero e grigio, nei sotto-inquadramenti e negli straordinari non pagati, nell'assenza di tutele per la sicurezza e nella messa a rischio della salute, e ancora nell'applicazione di contratti pirata e nell'abuso di contratti atipici.

I contributi di questo Primo Rapporto dell'Osservatorio sulla legalità nel terziario affrontano la natura pervasiva e differenziata dell'illegalità nei settori del commercio e servizi, evidenziando la rilevanza di analisi multidisciplinari e multi-settoriali per comprendere questi fenomeni, insieme a interventi multi-livello per fronteggiarli. I saggi descrivono le molteplici forme con cui l'illegalità può manifestarsi, dalla presenza della mafia fino alle irregolarità delle imprese e allo sfruttamento del lavoro individuale, con un danno per i sistemi socio-economici a livello locale, nazionale e globale.

Con i contributi di *Paolo Borrometi, Laura Calafà, Beppe De Sario, Daniele Di Nunzio, Stefano Landi, Pierdanilo Melandro, Marco Omizzolo, Marco Paggi, Luca Pellegrini, Stefania Pellegrini, Paolo Roca Rey*





# Osservatorio sulla legalità nel terziario

## I Rapporto

*a cura di*

Francesca Clanetti, Beppe De Sario,  
Luca De Zolt, Daniele Di Nunzio

# Futura



*Futura editrice raccoglie il patrimonio di un'esperienza nata nel 1952 con Esi (Editrice sindacale italiana) durante la segreteria di Giuseppe Di Vittorio che poi, nel 1982, sotto la guida di Luciano Lama, trasforma la sua denominazione in Ediesse.*

*In questo passaggio di testimone, Futura editrice resta così protagonista del grande racconto collettivo del lavoro e del sindacato: le lotte, le battaglie, le conquiste e le pratiche solidali che trasformano le relazioni sociali partendo dai valori della solidarietà, della democrazia, della giustizia sociale, della sostenibilità ambientale e dei diritti delle persone.*

*L'idea rimane dunque quella di un grande progetto editoriale che si propone di tenere viva la storia e la memoria della Cgil, allo stesso tempo raccontando al meglio le trasformazioni sociali ed economiche in atto nel mondo contemporaneo.*

*La linea editoriale si caratterizza per la produzione di saggi di economia, diritto del lavoro, sociologia, politica, a cui si aggiungono le ricerche sul campo in tema di sfruttamento e precariato, la condizione delle donne, i diritti umani, diventando anche sede privilegiata di creazione artistica, poetica e letteraria.*

© Copyright by Futura, 2021

Corso d'Italia, 27

00198 Roma

Centralino: 06 44888200

[www.futura-edizioni.it](http://www.futura-edizioni.it)

Progetto grafico e copertina: Antonella Lupi

# Indice

Prefazione <i>Maria Grazia Gabrielli e Luca De Zolt</i>	7
<i>Introduzione</i>	
La legalità nel terziario: comprendere per agire <i>Francesca Clanetti, Beppe De Sario, Luca De Zolt e Daniele Di Nunzio</i>	11
Le ragioni di un Osservatorio sindacale sulla legalità nel terziario	12
Presentazione dei contributi del volume	15
Legalità e lavoro: un confronto tra settore primario e terziario in prospettiva giuridica <i>Laura Calafà</i>	21
Premessa: legalità e lavoro	21
Il diritto e la rappresentazione grafica dello sfruttamento	24
Sfruttamento e intersezioni tra settore primario e terziario, tra diritto e mercato, tra livelli regolativi, tra strumenti legislativi e contrattuali collettivi	29
Il banchetto della mafia. Come la criminalità organizzata potrà trasformare la pandemia da Covid-19 in opportunità di profitto <i>Stefania Pellegrini</i>	37
«Paese che vai, disastro che trovi, mafia che scopri»	38
Una nuova emergenza: il crimine mafioso ai tempi del Covid	45
Fragilità del tessuto lavorativo e imprenditoriale e strategie di infiltrazione nell'economia legale	52

Concorrenza, responsabilità sociale d'impresa e illegalità	
<i>Luca Pellegrini</i>	69
Introduzione	69
I costi sociali della concorrenza e della crescita economica	70
L'impresa e i soggetti con i quali interagisce:	
la responsabilità sociale d'impresa	74
Le imprese: verso un dualismo di comportamenti	79
Conclusioni	85
Turismo: ai margini, fuori, contro la legge	
<i>Stefano Landi e Paolo Roca Rey</i>	87
Introduzione	87
Contro la legge – i fenomeni mafiosi e la criminalità organizzata nel turismo	89
Criminalità comune	95
Zone grigie	96
Conclusioni	100
L'illegalità e lo sfruttamento nel lavoro domestico e di cura: un problema risolto sulla carta	
<i>Marvo Paggi</i>	113
La dimensione sociale del fenomeno	113
La componente irregolare	116
L'evoluzione delle tecniche di sfruttamento	118
Le sanzioni penali	123
Conclusioni	129
Mercati ortofrutticoli, Gdo e logistica mafiosa	
<i>Marvo Omizzolo</i>	133
Premessa	133
Gli affari delle mafie in alcuni grandi mercati ortofrutticoli italiani: Milano e Fondi	139
Quando la mafia condiziona la logistica italiana	149
Conclusioni	160
Tavole imbandite: le mafie nella filiera agroalimentare	
<i>Paolo Borrometi</i>	163

L'impatto della corruzione (e della cattiva gestione) sugli appalti pubblici di servizi	175
<i>Pierdanilo Melandro</i>	
Il contesto	175
Le quattro fasi del ciclo di un appalto pubblico	178
La fase della programmazione	180
La fase della progettazione e dell'affidamento	182
La fase di esecuzione (o gestione del contratto)	189
Conclusioni	191
L'azione sindacale per l'affermazione della legalità: campagne, protocolli territoriali e accordi aziendali nei settori del commercio, turismo e servizi	
<i>Beppe De Sario e Daniele Di Nunzio</i>	193
Introduzione	193
Le campagne di denuncia, informazione e contrasto all'illegalità	193
Contrattazione sociale territoriale: protocolli, accordi, patti e network territoriali	197
Il contrasto all'illegalità nella trattazione aziendale	208
Conclusioni	211
Le autrici e gli autori	221





## Prefazione

*Maria Grazia Gabrielli\* e Luca De Zoli\*\**

Per molto tempo si è teorizzato il terziario come un universo destinato a una continua espansione, capace di generare occasioni di lavoro e di impresa, e in grado di rappresentare una risposta anche alla crisi delle economie industriali.

La crescita è stata nei fatti il tratto che ha contraddistinto i settori dei servizi, del turismo e del commercio generando certo opportunità ma anche contraddizioni e problemi connessi alla terziarizzazione dell'economia in Italia e in Europa.

La crisi del 2007-2008, con le ricadute lunghe e articolate che questa ha avuto sul sistema dei consumi e dei servizi, ha dimostrato la fragilità dell'autonomia del terziario: una temperie dalla quale il settore è uscito profondamente mutato, riavviando una crescita attraversata ancora oggi da crisi aziendali e processi di riorganizzazione e trasformazione. Un panorama dove hanno preso spazio anche grandi aziende, all'avanguardia dal punto di vista tecnologico, dotate di strumenti e del potere per concentrare e orientare la domanda, dove si conferma comunque la prevalenza di un sistema diffuso di imprese, dimensionalmente piccole e medio piccole, caratterizzate da scarso valore e poca solidità finanziaria, dove soprattutto siamo ancora in assenza di politiche industriali e di sistema.

---

\* Segretaria Generale Filcams Cgil Nazionale.

\*\* Referente legalità Filcams Cgil Nazionale.

La pandemia e i suoi effetti sull'economia, rispetto ai quali ad oggi è ancora impossibile tracciare un bilancio definitivo, non hanno fatto che accentuare e accelerare alcune tendenze già in atto, che convergono tutte verso una sempre maggiore flessibilità e compressione della componente del lavoro.

L'avanzare di queste dinamiche ha solcato il movimento sindacale, entro il quale la Filcams ha operato in questi anni per determinare percorsi di contrasto ai fenomeni di esclusione e impoverimento del lavoro e ad aggregare condizioni sempre più frammentate.

In questo quadro articolato e seguendo le linee di tendenza generali delle trasformazioni dei settori del commercio, turismo e servizi, si confermano ed emergono in forma nuova alcuni fenomeni allarmanti per la loro diffusione.

La sottocapitalizzazione delle imprese e lo storico «nanismo» che caratterizzano la nostra economia – il terziario in particolare – in mancanza di risposte sul piano dell'accesso al credito e di politiche di rete adeguate, offrono terreno a una sempre maggior presenza, nel tessuto dell'economia reale, di capitali sporchi e di partecipazioni dirette delle criminalità organizzate.

Ce lo dicono i dati su sequestri e confische, in costante aumento nei settori della ristorazione, dell'accoglienza, del commercio tradizionale e delle attività di gioco. Grandi operazioni di sequestro hanno riguardato in questi anni la città di Roma, ma non sono mancati episodi di rilievo su tutto il territorio nazionale, dalle regioni meridionali fino alle province del Nord.

Il fenomeno dell'infiltrazione in questo tipo di attività, facilitato dalle condizioni strutturali, consente alle mafie un capillare controllo del territorio, nel quale le stesse agiscono anche mettendo in ginocchio le imprese sane fino ad acquisirne quote di mercato. Un fenomeno chiaramente evidenziato dalla DIA negli ultimi rapporti semestrali.

Similmente nel sistema degli appalti dei servizi, le criminalità entrano in gioco per mettere in circuito risorse e potere, operando anche attraverso meccanismi corruttivi.

In questo quadro, l'illegalità si connette allo sfruttamento del lavoro, in un mercato dove ancora insistono meccanismi di concorrenza sleale e di deregolamentazione: dalla regolarità solo apparente del lavoro grigio, che ritroviamo trasversalmente in tutti gli ambiti di rappresentanza della Filcams, al lavoro nero, fino a forme gravi di sfruttamento e regimi di para-caporalato che si affacciano nel settore turistico, nel lavoro domestico, nella filiera della GDO.

La categoria da tempo segue ed è coinvolta nelle battaglie di legalità contro i fenomeni illegali che investono e condizionano il lavoro. Un'azione che si è concentrata su percorsi formativi, evidenziando l'antimafia tra gli aspetti della militanza sindacale, agendo sulle competenze e sul ruolo di sostegno alle lavoratrici e ai lavoratori in situazioni complesse come quelle dei beni confiscati o sequestrati, agendo più complessivamente sul rafforzamento di una cultura della legalità.

In continuità con questo lavoro e con l'intento di sistematizzare la nostra analisi, la categoria ha dato origine nel 2016, nell'ambito dell'iniziativa *The New Order*, a uno spazio di riflessione ampio e partecipato, nel quale il gruppo dirigente diffuso è stato chiamato a interrogarsi sulle pieghe dell'esclusione e sulla nostra capacità di intercettare gli esclusi per attivare percorsi di emancipazione e di riscatto.

L'orizzonte che abbiamo confermato è quello del rafforzamento dell'azione collettiva, sul quale abbiamo concentrato anche la nostra riflessione congressuale, e che continua a essere il punto della riflessione e dell'azione della Filcams nella ricerca di nuovi strumenti sindacali e di rappresentanza.

Il principio dell'iniziativa collettiva ci ha condotto, con il supporto del nostro Centro Multiservizi Ce.Mu., del suo Centro studi e della Fondazione Giuseppe Di Vittorio, a intraprendere un percorso interdisciplinare di osservazione e approfondimento nel quale abbiamo coinvolto un gruppo di compagni e compagne di strada che in occasioni e ambiti diversi abbiamo incrociato sul nostro cammino.

Il lavoro di ricerca sull'illegalità del terziario presentato nel volume vuole essere allo stesso tempo uno strumento di denuncia e lo stimolo a un dibattito con i decisori politici, con il mondo dell'informazione e con la società civile tutta.

Questo Primo rapporto ci aiuta a comprendere la permeabilità del terziario ai fenomeni di illegalità e a consolidare la nostra convinzione: il terziario non è un mondo fatto di lavoretti e imprese fai-da-te, ma un settore industriale che va pensato, regolato e rilanciato nelle sue principali articolazioni.

Non capirlo e non intervenire adeguatamente significa far prevalere speculazioni, interessi mafiosi, sfruttamento e consegnare ambiti interi di economia e di impresa a dinamiche lontane da quelle definite nella nostra Carta costituzionale: il lavoro è alla base del nostro vivere democratico e carattere istitutivo e imprescindibile del nostro principio fondamentale di legalità.

## *Introduzione*

# La legalità nel terziario: comprendere per agire

*Francesca Clanetti, Beppe De Sario, Luca De Zolt*

*e Daniele Di Nunzio*

La legalità è da sempre una priorità per la Filcams-Cgil, che svolge la propria attività in contesti nei quali il rispetto delle regole e delle normative non è affatto un dato di partenza scontato, ma piuttosto un obiettivo. L'illegalità per lavoratrici e lavoratori si traduce nella mancanza di contratti scritti, nel mancato riconoscimento della retribuzione e della contribuzione, nel lavoro nero e grigio, nei sotto-inquadramenti e negli straordinari non pagati, e ancora nell'applicazione di contratti pirata e nell'abuso di contratti atipici.

Negli ultimi anni gli sforzi della Filcams-Cgil si sono concentrati soprattutto nel campo degli appalti, nei quali legalità fa rima con dignità: dalla regolarità dell'appalto deriva la continuità occupazionale e reddituale delle lavoratrici e dei lavoratori, come anche la possibilità di contrastare gli appetiti clientelari. Un territorio esposto, quello degli appalti, nel quale si rafforza l'infiltrazione degli interessi criminali. Occorre intervenire a monte per introdurre garanzie per la continuità occupazionale utili anche a evitare interventi delle mafie sia nella fase di aggiudicazione sia nel controllo della forza lavoro. A valle mancano verifica e monitoraggio del rispetto delle norme, specie sugli aspetti legati a salute e sicurezza, applicazione dei CCNL e delle clausole sociali, organizzazione del lavoro.

Per quanto riguarda il ruolo e la riconoscibilità degli interventi della criminalità organizzata, nel terziario la definizione precisa del confine tra illegalità e legalità è sempre più difficoltosa: le

organizzazioni criminali si sono evolute nel contesto del capitalismo maturo, investendo sull'economia legale (che va dalla gestione diretta di imprese e attività al traffico internazionale della valuta e amministrazione di sistemi complessi di gestione del credito) e costruendo relazioni reticolari con la politica e la finanza.

### *Le ragioni di un Osservatorio sindacale sulla legalità nel terziario*

Le Autorità e gli Osservatori sulle attività criminali confermano un trend che da un decennio sta caratterizzando i comparti del terziario, ovvero un sempre maggior interesse delle criminalità organizzate nei confronti dell'economia legale nel commercio e nel turismo, settori ideali per riciclare capitali e costruire le basi per nuovi profitti anche in campo finanziario. Si tratta di un fenomeno pervasivo, che assume le caratteristiche di un vero e proprio controllo delle criminalità su interi pezzi dell'economia legale.

Anche le cronache giudiziarie ci parlano in maniera sempre più insistente dell'aumento degli interessi della criminalità organizzata nel commercio, negli appalti di servizio, nel settore alberghiero e nei pubblici esercizi.

Sequestri preventivi e confische rilevano come supermercati, compro oro, ristoranti, sale bingo, alberghi e pub siano diventati facili preda delle organizzazioni malavitose nel duplice obiettivo di riciclare e remunerare i propri capitali e di controllare il territorio e il mercato del lavoro.

L'illegalità è di per sé un sinonimo di esclusione. Se infatti definiamo come legale ciò che sta all'interno di un sistema di regole, convenzioni e protezioni di cui si dota una comunità, il suo contrario è ciò che si pone al di fuori di quest'ambito, e ne è quindi escluso. Dal punto di vista geografico, l'illegalità, intesa come penetrazione e infiltrazione delle organizzazioni criminali, da tempo non è più un fenomeno che caratterizza solo alcuni territori, bensì un fenomeno nazionale. La presenza in contesti aziendali e locali è molto diffusa al Nord. Nel Sud assistiamo a una vera e

propria occupazione del territorio, anche in sostituzione dello Stato (mercato del lavoro, sviluppo economico). Al Centro (Toscana, Roma Capitale) e al Nord l'infiltrazione è più sfuggente, focalizzata sugli aspetti economici, produttivi, distributivi.

Se non ci sono grosse differenze territoriali a livello di infiltrazione trasversale delle mafie nell'intero Paese, evidenziamo che invece esse sono ancora significative nella percezione della presenza dell'illegalità che ha la società civile. Specie al Nord, è ancora molto diffuso l'atteggiamento del «non è un problema nostro, da noi la mafia non c'è e comunque lo deve risolvere la politica» (si pensi a Milano, al suo hinterland, alla Lombardia colonizzata dalla 'ndrangheta). Negli ultimi anni, in particolare, è molto diffusa una sorta di «presa di distanza» dal problema, non solo perché «lontano da me» ma anche perché legato, nella percezione, a un fenomeno ormai sovraesposto. Si è dunque passati dal rifiuto del problema a un'idea superficiale e general-generica che non aiuta a identificarne la vera identità ed entità, e a circoscriverne le responsabilità.

Ancora, le mafie agiscono sia nello stato di «limbo» in cui si trovano i migranti nei centri di accoglienza sia quando esso si conclude: i migranti diventano rifugiati politici laddove ne sussistono le condizioni, altrimenti escono dai centri e, in assenza di un programma di rimpatrio o di integrazione, diventano clandestini e subito sono agganciati dalle organizzazioni criminali.

Di fronte a tante e molteplici sfide, la Filcams-Cgil ha deciso di avviare un percorso per rendere sempre più strutturale l'impegno di contrasto all'illegalità e alle mafie, partendo dalla comprensione del fenomeno per sviluppare strumenti e capacità di azione non solo contrattuale.

Il sindacato, infatti, non può sottrarsi alla produzione di una vera e propria cultura della legalità: tale azione non è affatto obsoleta né superata. Vanno valorizzati i passi in avanti fatti dalla CGIL, che sul piano della legalità ha molto contribuito a promuovere e realizzare informazione, formazione, conoscenza, pratica (solo per fare un esempio, il nuovo Codice antimafia, nato

dalla legge d'iniziativa popolare *Io riattivo il lavoro*). È indispensabile rafforzare forme di collaborazione sul territorio, con il mondo dell'associazionismo e dell'antimafia sociale, e attraverso la contaminazione fortificarci reciprocamente.

È vitale proseguire il lavoro sui protocolli per la legalità negli appalti pubblici con le Prefetture e gli enti locali. Sul versante privato occorre esplorare la possibilità di intervenire sulla filiera facendo leva sia sulle certificazioni sia sulla *brand reputation* dei grandi gruppi. Come è evidente, i fenomeni di illegalità e irregolarità sono in continua evoluzione; basti pensare agli effetti che le grandi piattaforme per la vendita di prodotti on line con consegna a domicilio stanno avendo sul settore commerciale, e le ancor più consolidate conseguenze degli acquisti on line nel settore turistico. Meno indagato è il ruolo che nuove piattaforme stanno giocando nel mercato del lavoro e nella vendita di servizi alle imprese. Sempre più diffuse sono le piattaforme che consentono l'incrocio tra domanda e offerta sul versante sia dei servizi per la casa (idraulici, elettricisti) sia nei servizi alla persona (colf, badanti, assistenza familiare) e infine nei servizi alle imprese (consulenze, prestazioni specializzate). Nel settore alberghiero alcune piattaforme consentono l'acquisto di interi staff per il personale addetto ai piani e per i servizi di pulizia. Molto vasto è il fenomeno delle piattaforme nella consegna di prodotti alimentari preparati, con una sempre maggiore correlazione tra ristorazione e logistica.

La giurisprudenza ha prodotto finora sentenze discutibili e contraddittorie, e manca ancora una reale capacità di penetrazione in questi contesti. Restano aperte domande sulla natura di questi rapporti, in particolare laddove si configurano come forme di intermediazione di manodopera contrarie alla normativa e alle rivendicazioni sindacali storiche, ovvero la dipendenza diretta del lavoratore dall'azienda per la quale egli svolge la prestazione come elemento di contrasto del caporalato e dello sfruttamento.

Dunque, la *platform economy* ci pone di fronte a nuove sfide perché apre inediti ambiti di illegalità che sarà necessario monitorare e analizzare in futuro.



In relazione a tali macro finalità, la Filcams-Cgil ha voluto attuare un'azione sistemica, sviluppando un'attività permanente di monitoraggio sui fenomeni illegali che attraversano il terziario, anche per supplire alla mancanza di dati e approfondimenti specifici che oggi si registra. Per questo motivo, insieme al suo Centro Multiservizi Ce.Mu. e al suo Centro studi, ha promosso e realizzato, da un anno a questa parte, un Osservatorio sulla legalità nel settore, che sia in grado di effettuare studi e analisi, con l'obiettivo di tenere alto il livello di vigilanza, oltre che di fornire strumenti per orientare il lavoro contrattuale e di rappresentanza.

Un Osservatorio trasversale e interdisciplinare, guidato da un Comitato tecnico-scientifico coordinato dalla Fondazione Di Vittorio e composto da esperti del settore ed esponenti dell'associazionismo antimafia, del mondo accademico e del giornalismo, con compiti di ricerca, studio e diffusione. Il Comitato ha il compito di individuare priorità e linee di azione, identificando, in particolare, gli ambiti di ricerca su cui impegnare l'Osservatorio stesso, ed eventuali collaborazioni e partnership su iniziative da realizzarsi con altri soggetti.

### *Presentazione dei contributi del volume*

I contributi raccolti in questo volume affrontano la natura pervasiva e differenziata dell'illegalità nei settori del commercio e servizi, evidenziando la rilevanza di analisi multidisciplinari e multi-settoriali per comprendere questi fenomeni e di interventi multi-livello per fronteggiarli. I saggi descrivono le molteplici forme con cui l'illegalità può manifestarsi, dalla presenza della mafia fino alle irregolarità delle imprese e allo sfruttamento del lavoro individuale, con un danno per i sistemi socio-economici a livello locale, nazionale e globale. Inoltre, le analisi mostrano la diffusione di questi fenomeni in ogni ambito economico: in tutti i settori del commercio e dei servizi, nel loro indissolubile rapporto con le altre fasi della filiera, sia in ambito privato che pubblico.

L'illegalità appare come un fenomeno difficilmente circoscrittibile, in continua evoluzione, in relazione dialettica con i sistemi istituzionali e legali, che si presenta con modalità e intensità diverse imponendo la necessità di approfondire le forme mutevoli del suo dispiegarsi. Da queste prime riflessioni, raccolte nel volume, appare la gravità e l'ampiezza delle sfide che abbiamo davanti, nella necessità di costruire degli interventi capaci di fronteggiare l'illegalità con approcci sistemici e interdisciplinari a livello normativo, sociale, politico ed economico. Dal punto di vista sindacale, emerge la rilevanza di affrontare queste sfide con la consapevolezza dei rapporti complessi che intercorrono nelle reti economiche e sociali. Un insieme di problematiche che appare intensificato dalla fase epidemica di Covid-19 che rischia di accentuare la presenza di comportamenti illegali in questi settori, sia nella fase di gestione dell'emergenza che nella fase successiva di rilancio in risposta alla crisi socio-economica.

Aprire il volume il contributo di Laura Calafà, la quale affronta con una prospettiva giuslavoristica la natura multidimensionale del fenomeno dell'illegalità, connettendola strettamente ai diversi gradi dello sfruttamento del lavoro, come una risultante di meccanismi che comportano una riduzione dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici, tale da ledere i diritti fondamentali degli stessi che vanno preservati attraverso complesse logiche di tutela capaci di intervenire nelle filiere, negli appalti, nelle reti, nei singoli contratti di lavoro, più o meno regolari, dentro e oltre il contratto individuale. L'analisi evidenzia come sia sempre più attuale (non solo per il sindacato) il tema della promozione di uno «statuto» capace di rispondere a questo sfruttamento pervasivo.

Stefania Pellegrini focalizza l'attenzione sulla fase di emergenza determinata dalla pandemia di Covid-19 e analizza le strategie possibili adottate dalle mafie per trarre vantaggio dalle fragilità sociali ed economiche, considerando anche la commistione crescente tra la criminalità organizzata e la criminalità comune, con un intreccio di metodi e una convergenza di interessi. Le mafie hanno sempre approfittato di queste fasi e si potrebbero

creare commistioni clientelari tra politica, industria e imprese per la ricostruzione post-pandemica, così come è capace di ridefinire i propri processi illegali, ad esempio riconfigurando il traffico globale e locale di droga, o rafforzando la presenza in alcuni mercati specifici, come il gioco online, le forniture sanitarie, i rifiuti. Inoltre, contando sulla crisi economica, le mafie sfruttano la disoccupazione per avere manodopera e la crisi delle imprese presentandosi come un circuito di prestito parallelo a quello bancario, alimentando un percorso che può portare dall'usura all'esproprio dell'azienda, con un'attenzione particolare per quelle attività più attrattive nella fase di ricostruzione. La fase post-pandemica potrebbe essere una grande occasione di rinascita e rinnovamento economico ma, d'altra parte, è necessario sfruttare tutte le capacità investigative e di monitoraggio per arginare le opportunità di rinvigorismento delle attività criminali.

Luca Pellegrini approfondisce un ulteriore elemento di complessità dell'illegalità nei settori del terziario, partendo da un elemento caratterizzante, strutturale, dell'economia di mercato: la sua natura dinamica e trasformatrice, con una perenne distruzione del vecchio, sostituito dal nuovo. L'analisi di questi processi trasformativi diventa dunque indispensabile per aiutare chi ne è vittima e contrastare il dualismo che si genera tra imprese che affrontano la sfida dell'innovazione cercando una qualificazione dei processi, e altre che invece adottano comportamenti illegali. La responsabilità sociale d'impresa appare come uno strumento utile per ridurre le esternalità negative su tutti i portatori di interessi. L'affermarsi della responsabilità sociale d'impresa, pur considerando queste pratiche come volontarie, comporta degli interventi di regolamentazione per rendere obbligati comportamenti prima solo opzionali e una capacità di intervento e monitoraggio da parte delle istituzioni, eventualmente anche con incentivi, cercando, da un lato, di trasformare progressivamente iniziative volontaristiche in standard di comportamento, dall'altro, di evitare che la responsabilità sociale d'impresa finisca per surrogare le istituzioni.

Tenendo ancora presente il nesso tra illegalità e sfruttamento del lavoro, all'interno della fase nuova e incerta che si è aperta con la pandemia di Covid-19, una serie di contributi approfondisce alcune specificità di tipo settoriale e professionale.

Stefano Landi e Paolo Roca Rey analizzano l'illegalità nelle attività turistiche, considerate particolarmente a rischio in seguito alla crisi determinata dalla pandemia di Covid-19. Nel contributo sono considerate le diverse forme con cui si afferma l'illegalità: dalle infiltrazioni mafiose ai gradi intermedi di delittuosità o illegalità «comune», fino alle manifestazioni più accidentali, ai limiti dell'irregolarità, corrispondenti a negligenze e deviazioni dalle normative difficilmente definibili come prettamente criminali, pur nella loro gravità. L'analisi si basa su fonti istituzionali (in particolare della Direzione Investigativa Antimafia e dell'Ispettorato del Lavoro) e mostra la gravità di questi fenomeni nel settore del turismo e il loro accentuarsi negli anni recenti.

Marco Paggi mostra come l'illegalità possa assumere forme intense e capillari, indagando il caso del lavoro domestico e di cura, ormai prevalentemente demandato a persone immigrate e contrassegnato da un radicato e diffuso sfruttamento, anche a prescindere dalle criticità proprie della condizione di soggiorno che espone a ulteriori abusi legati all'«irregolarità» del migrante. Lo sfruttamento del lavoro in questo ambito è rilevante, considerando le condizioni difficili a cui sono sottoposti lavoratori e lavoratrici, la cui vulnerabilità è accentuata dall'invisibilità della loro prestazione che si svolge in un contesto privato. Inoltre, sono rilevanti anche gli impatti socio-economici in termini di evasione fiscale e previdenziale. Nonostante la gravità e diffusione di questi fenomeni, lo sfruttamento dei lavoratori domestici è poco percepito socialmente rispetto ad altri settori, mentre per il suo contrasto si assiste a una rarefatta e difficile applicazione sia dei mezzi legali di tutela sia delle norme sanzionatorie.

Marco Omizzolo evidenzia la natura della «violenza infrastatale» agita della mafia, quella di un potere interno allo Stato che vuole condizionarlo, capace di intervenire e svilupparsi mediante

la capacità di dialogare e accordarsi con referenti pubblici e privati e di insediarsi e radicarsi in un territorio condizionandone la vita economica, politica e istituzionale. L'analisi mostra come queste dinamiche si affermino anche nei settori del terziario, indagando la presenza e il condizionamento delle mafie nella filiera agroalimentare italiana (agromafie), considerando in particolare alcuni mercati ortofrutticoli italiani (Milano e Fondi), la grande distribuzione organizzata e la logistica (per il traffico di droga ma non solo, anche come gestione diretta di un settore strategico dell'economia), descrivendo la penetrazione e la capacità di condizionamento mafiosa all'interno di questi settori. Per contrastare questi fenomeni appare rilevante garantire sia una maggiore trasparenza e controllo dei processi di affidamento, sia una migliore governance dei beni confiscati per evitare il perpetuarsi dei comportamenti illegali da parte dei network mafiosi. Inoltre, l'impegno della magistratura e alle forze dell'ordine dovrebbe accompagnarsi a un intervento più consapevole da parte delle forze politiche e della classe dirigente del Paese.

L'intervento di Omizzolo dialoga con quello di Paolo Borrometi, il quale approfondisce l'analisi delle agromafie percorrendo le diverse fasi della filiera agricola nelle quali le mafie gestiscono i propri affari illegali: dalle guardianie al caporalato, dal confezionamento dei prodotti alla loro commercializzazione (con un ruolo determinante dei concessionari), fino ai mercati e ai depositi, alla logistica funzionale e al trasporto anche di merci illegali, senza dimenticare i reati compiuti nella gestione dei rifiuti. Questa estesa presenza mafiosa determina processi di sfruttamento che ricadono sui soggetti con meno potere (operatori o lavoratori più deboli), con un danno per tutti gli attori economici (dai produttori agli acquirenti finali) costringendoli a logiche di prezzo viziate da sistemi di condizionamento poco visibili e insidiosi.

Pierdanilo Melandro, partendo dall'esperienza di «appaltista pubblico», affronta il tema del rapporto con le istituzioni, analizzando le condotte sensibili sulle quali è necessario porre attenzione per contrastare l'illegalità nel settore dei contratti pubblici. Anche

in questo caso, il riconoscimento della complessità dei processi appare determinante, considerando quattro macro-fasi del ciclo dell'appalto pubblico: programmazione e pianificazione (l'individuazione dei fabbisogni); progettazione (la definizione dei fabbisogni in contenuti tecnici e le scelte progettuali); la procedura di gara (il procedimento amministrativo per individuare l'appaltatore, a sua volta suddiviso in ulteriori fasi che vanno dalla pubblicazione della determina a contrarre alla stipula del contratto); esecuzione del contratto di appalto (la gestione del contratto e la verifica della corretta esecuzione delle prestazioni). Un processo da considerare nel suo insieme anche in termini di controlli e di monitoraggi, che non possono essere limitati alla fase di affidamento, anche per evitare che le regole di semplificazione degli appalti pubblici favoriscano corruzione e cattiva gestione.

Beppe De Sario e Daniele Di Nunzio analizzano le strategie di contrasto all'illegalità nel commercio, turismo e nei servizi messe in atto dai sindacati, considerando tre ambiti di intervento: campagne, protocolli territoriali e accordi aziendali. Ne risulta un'azione sindacale diversificata e multilivello, la quale intende intervenire nello sviluppo socio-economico dei settori e dei territori (in particolare attraverso la contrattazione sociale territoriale e le campagne che alimentano la costruzione di reti con le istituzioni) e insieme qualificare la contrattazione di secondo livello concentrandosi soprattutto sul controllo delle esternalizzazioni, sulla tutela della forza lavoro e sulla qualità delle imprese in appalto. Vista l'ampiezza delle sfide raccontate nel volume, l'azione sindacale cerca di fronteggiare l'illegalità utilizzando forme dinamiche, nello sforzo di operare su molteplici ambiti e livelli. Proprio in ragione di questa complessità, l'impegno delle parti sociali e delle istituzioni necessita di essere rafforzato ed esteso nella contrattazione aziendale e territoriale, orientando gli interventi verso una contrattazione sempre più inclusiva e reticolare, capace di coinvolgere le imprese e i lavoratori che operano nelle filiere e nei siti e di coniugare l'azione collettiva con la tutela individuale.

# Legalità e lavoro: un confronto tra settore primario e terziario in prospettiva giuridica

Laura Calafà

## *Premessa: legalità e lavoro*

Per concludere un progetto PRIN dedicato al complesso *framework* in cui si colloca il legame tra legalità e lavoro<sup>1</sup>, nel 2015 si era ricorsi a una sorta di artificio retorico da riproporre anche in questa occasione, per spiegare le ragioni del titolo prescelto. «Se parole come quelle del titolo rappresentassero un patrimonio comune, non contestato né contestabile, non ci sarebbe bisogno di parlarne. Come diceva Wittgenstein, “ciò che è ovvio non merita di essere trattato”, quindi il solo fatto che ne stiamo discutendo è sintomo di un problema» (Zagrebelsky 2012).

La citazione utilizzata – inserita in apertura di un *pamphlet* sulla relazione tra legalità, politica e società in un sistema democratico – ha consentito di riflettere sugli esiti di un progetto di ricerca costruito su un termine, «legalità», sviluppato in termini dialettici con «lavoro» e sul diritto che se ne occupa, a partire da una serie di intuizioni di numerosi ricercatori<sup>2</sup> delle cui potenzialità di

---

<sup>1</sup> L. Calafà e M. Ortino, intervento conclusivo alla conferenza internazionale «Legal Work and Social Inclusion in Horizon 2020», Verona, 11 ottobre 2013, [https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9707:8-conferenza-internazionale-legal-work-and-social-inclusion-in-horizon-2020-verona-11-ottobre&catid=162:nazionale&Itemid=92](https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=9707:8-conferenza-internazionale-legal-work-and-social-inclusion-in-horizon-2020-verona-11-ottobre&catid=162:nazionale&Itemid=92).

<sup>2</sup> Il volume *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, curato da D. Gottardi (2016) contiene una parte dei risultati della ricerca; un'altra

ricerca, in diverse prospettive, sia privatistiche che pubblicistiche, ancora si continua a elaborare<sup>3</sup>.

La citazione riproposta in questa sede assolve a una duplice funzione. Ora come allora, consente di ribadire che il legame tra legalità e lavoro ha pari ambizioni sistematiche per una disciplina che è chiamata sempre più spesso a coniugare termini di tale peso e portata evocativa, prima ancora che giuridica o giuslavoristica in senso stretto, che rinviano alla rilevanza «politica» del tema: da una parte, la legittimazione «politica» del lavoro; dall'altra la valenza di politica del diritto di rivedere la disciplina, il diritto del lavoro, guardandola da una diversa, non ancora usuale, prospettiva. Ora più di allora, il richiamo alla valorizzazione della logica dell'autoevidenza (o della «tautologica», come scrive qualcuno) consente di non enfatizzare oltre il dovuto l'impatto della variante tragica e inattesa della pandemia sulle dinamiche complesse tra legalità e lavoro. Perché Covid-19, in questa prospettiva, non ha fatto altro che accentuare, svelare – se ve ne fosse bisogno –, portando alle estreme conseguenze limiti e «convenienze di sistema» di numerosi operatori, ampiamente conosciute e descritte in letteratura e certificate dalla statistica.

Non vi è dubbio che la questione della legalità ha molto a che fare con quella dell'irregolarità dei rapporti di lavoro, senza con ciò confondere le due dimensioni. Non è questa la sede per tornare sulle numerose precisazioni terminologiche relative alle diverse formule di irregolarità ampiamente chiarite in letteratura (Peruzzi 2015). Si torna a usare nel titolo il termine di legalità

---

parte dei risultati è pubblicata in «Lavoro e diritto», n. 3/2016 – contributi di M. Giacconi, *Le politiche europee di contrasto al lavoro sommerso, Tra (molto) soft law e (poco) hard lavoro*, p. 439, e S. Varva, *Undeclared work e Unione europea, ultimo atto: una «piattaforma europea» per contrastare il lavoro sommerso*, p. 461. Si rinvia al volume Mafie, legalità e lavoro (Borelli e Mete 2018).

<sup>3</sup> Chi scrive coordina, nel biennio 2019-2021, una ricerca-intervento finanziata dal titolo «FARM», «Filiera dell'Agricoltura Responsabile» (Avviso 1/19, Fondo FAMI – Fondo Asilo Migrazione Integrazione 2014-2020), dedicata alla prevenzione dello sfruttamento lavorativo e del caporalato in agricoltura.



affiancato a quello del lavoro perché si intende impostare una riflessione più ampia di carattere sistemico o strutturale che dir si voglia, perché i confini della riflessione dipendono dagli obiettivi della stessa e questi obiettivi risultano fortemente condizionati dall'orizzonte valoriale in cui si colloca e dall'approccio metodologico che presuppone.

La «variante pandemica» impone di articolare una risposta adeguata in termini di politica del diritto perché la protezione della salute pubblica rende rilevante per l'intera comunità la questione della tutela e delle condizioni del lavoro. La questione dell'irregolarità del lavoro è solo una parte di una più ampia riflessione che coinvolge l'economia informale e i suoi numeri. I dati ai quali riferirsi per impostare una riflessione realistica in materia sono i seguenti. In Italia, come ci ricorda il *report* Istat del 18 ottobre 2021<sup>4</sup>, l'economia non osservata (l'economia che sfugge all'osservazione statistica diretta) vale circa 203 miliardi di euro, il 11,3% del Pil. L'economia sommersa (ovvero le attività che sono volontariamente celate alle autorità fiscali) ammonta a circa 183 miliardi, mentre l'economia strettamente illegale (economia che ha ad oggetto beni e servizi illegali) supera i 19 miliardi. Le unità di lavoro irregolari censite nel 2019 sono 3.586.000. Non c'è bisogno di ricordare che la risposta integrata non può essere limitata alla questione dei rapporti di lavoro irregolari; essa rinvia, tra i tanti aspetti, alle politiche fiscali e all'uso del denaro contante, su cui si sofferma ampiamente anche la recente ricerca sul lavoro non dichiarato commissionata dalla Commissione Ue<sup>5</sup>.

In questa sede non si vuole riflettere della risposta in termini di politica del diritto offerta dal legislatore, chiamato a gestire nell'immediato la pandemia. Ma si intende effettuare una

---

<sup>4</sup> <https://www.istat.it/it/files//2021/10/REPORT-ECONOMIA-NON-OSSERVATA-2019.pdf>.

<sup>5</sup> Si legga *Special Eurobarometer 498: Undeclared Work in the European Union, report* del settembre 2019, pubblicato il 20 febbraio 2020, ma circolato nei primi giorni della pandemia ([https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2250\\_92\\_1\\_498\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2250_92_1_498_ENG)).

riflessione di più lungo periodo che ribadisca che esiste un legame forte tra legalità e tutela dei diritti dei lavoratori.

Al fine di superare l'approccio retorico alla legalità e lavoro, si è scelto di declinare concretamente il tema a partire dallo sfruttamento del lavoro, la dimensione più evocata che esplorata dal diritto di lavoro con cui confrontarsi dal punto di vista teorico e degli strumenti giuridici. Questo approccio consente di assolvere l'impegno di correlare le riflessioni sul settore primario e il lavoro con quelle collegate o solo collegabili al settore terziario. Pare necessario, in buona sostanza, chiarire la portata e la dimensione del termine sfruttamento del lavoro quello stesso termine che a livello nazionale ha legittimato – in condivisione con il caporalato – un'intera e complessa linea di intervento politico nel settore agricolo (Piano triennale di contrasto dello sfruttamento e del caporalato in agricoltura del gennaio 2020) e ha concorso a costruire una prima risposta alla tutela dei diritti dei lavoratori del *food delivery* (protocollo di CGIL, CISL, UIL e Assodelivery del 24 marzo 2021).

### *Il diritto e la rappresentazione grafica dello sfruttamento*

La pandemia ha confermato che ci sono settori e filiere produttive prive di un livello decente di protezione delle persone che lavorano (agricoltura, come segnala il caso di Mondragone<sup>6</sup>; logistica e macellazione della carne, come appena ricordato), luoghi di lavoro che diventano la rappresentazione simbolica dell'assenza di ogni tutela dei diritti, senza dimenticare il settore della prestazione dei servizi alla persona da parte delle famiglie, da sempre e in tutta l'Ue, in cui si registra la più alta presenza di lavoratori irregolari (non solo in agricoltura, ma anche nei servizi alla persona).

---

<sup>6</sup> A Mondragone (provincia di Caserta) nell'estate del 2020 è stato registrato un focolaio Covid-19 tra i braccianti agricoli di nazionalità bulgara. A seguito della decisione di isolare i braccianti nella parte della città dove vivono, si sono registrati scontri con i residenti che protestavano perché alcuni braccianti hanno violato il divieto di non lasciare gli edifici.

Trattare il tema dello sfruttamento lavorativo in prospettiva lavorista, significa affrontare un argomento evocato ma non percorso espressamente dalla prospettiva di studio lavorista in un periodo storico in cui, invece, tale termine risulta ampiamente utilizzato, soprattutto nel diritto UE e in quello internazionale. In entrambe le dimensioni regolative il termine sfruttamento è collegato espressamente o al tema della tratta dei migranti o al trattamento dei lavoratori del settore primario.

La finalità è quella di prestare attenzione, in primo luogo, alle tecniche di prevenzione dello sfruttamento lavorativo, anche contrattualizzate.

Nell'approfondimento proposto, si può porre la questione nel modo seguente, ragionando di *core labour standard* dell'OIL. Come spiega la dottrina, concentrare l'attenzione sulla criminalizzazione del lavoro forzato (o del grave sfruttamento lavorativo per quanto riguarda l'Italia) equivale a distrarre l'attenzione dal vero problema: rinforzare il diritto al lavoro decente per tutti. Il diritto internazionale aiuta a raggiungere gli obiettivi, ma non è la panacea per tutti i problemi. Stabilendo doveri positivi che gli stati devono rispettare, proteggere e promuovere, il diritto internazionale permette di comprendere il legame tra diritto e vulnerabilità al fine di mitigarla. È proprio il diritto del lavoro a tracciare la strada di questa mitigazione con il nuovo protocollo dell'ILO che identifica i passi positivi pratici da fare (Costello 2015; Calafà e Protopapa 2021).

I casi trattati dalla Corte di Strasburgo *Siliadin v. Francia* con riguardo ai servizi alla persona (Cullen 2006) e *Chowdury v. Grecia* (settore agricoltura) pongono la questione degli obblighi positivi degli Stati che assumono una rinnovata centralità nel ragionamento giuridico. La Corte nel secondo caso ritiene che la Grecia non abbia sufficientemente adempiuto agli obblighi anche in ragione del fatto che le violazioni erano perfettamente conosciute e contenute in articoli e rapporti di enti governativi e non governativi. Anche in ragione di questa semplice premessa, che chiude il quadro della condanna con il riconoscimento di responsabilità

della Grecia, assume particolare valore l'esito della visita che tra il 3 e il 12 ottobre 2018 la sig.ra Urmila Bhoola, relatrice speciale ONU sulle forme contemporanee di schiavitù, comprese cause e conseguenze ha fatto in Italia.

La dichiarazione è particolarmente importante proprio ai fini di una riflessione generale sulla legalità che si concentri sul lavoro. La dichiarazione si apre con la presa d'atto della mancata ratifica da parte dell'Italia della Convenzione ONU del 1990 sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (e che non risulta ratificata da nessuno stato aderente all'Unione europea)<sup>7</sup> e della ratifica in sospeso del Protocollo n. 29 del 2014 della Convenzione sul lavoro forzato OIL.

Dopo un'analisi accurata del mercato del lavoro agricolo, delle distorsioni del suo funzionamento e dopo aver accuratamente descritto l'impianto normativo italiano, ivi compresa la l. 199/2016, Bhoola spiega che le possibilità di lavoro legale sono limitate in ragione del funzionamento del sistema delle quote d'accesso anche al lavoro stagionale e scrive che la «riduzione significativa delle quote sembra contraddire un'esigenza decisamente maggiore di lavoratori agricoli [...] di conseguenza i datori di lavoro ricorrono a migranti irregolari che lavorano senza contratto in condizioni di elevato sfruttamento pari alla schiavitù. Siamo stati informati [...] che lo stretto legame tra un permesso di soggiorno e l'esistenza di un contratto di lavoro rischia di spingere i migranti ulteriormente verso canali irregolari, aumentando la vulnerabilità allo sfruttamento».

Nella narrazione della dichiarazione di fine missione<sup>8</sup>, le forme di grave sfruttamento lavorativo registrate dei lavoratori agricoli

---

<sup>7</sup> Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 45/158 del 18 dicembre 1990 è entrata in vigore internazionale il 1° luglio 2003. Gli Stati Parti al 1° Gennaio 2018 sono 52. Nel continente europeo è stata ratificata solo da Serbia e Bosnia Erzegovina.

<sup>8</sup> La dichiarazione di fine missione può leggersi al seguente indirizzo: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23708&LangID=E>.

in alcune zone del Sud Italia<sup>9</sup>, soprattutto immigrati, sono inserite molto tranquillamente tra le forme contemporanee di schiavitù. Nella dichiarazione scrive che durante la visita «ho parlato con molte vittime dello sfruttamento del lavoro sfociato in schiavitù» in ragione della quantità di ore lavorate, dei salari ben al di sotto del minimo contrattuale, dei pericoli per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, degli infortuni di cui sono vittime per essere poi abbandonati da caporali in prossimità degli ospedali per i trattamenti d'urgenza, minacciati per non rivelare l'azienda presso la quale avevano prestato lavoro.

L'elenco delle questioni fondamentali che il Governo italiano dovrà affrontare è lungo e comprende non solo la ratifica delle Convenzioni mancanti, ma anche una lunga serie di servizi da garantire e rafforzare oltre al miglioramento del sistema di incentivi per segnalare lo sfruttamento lavorativo delle vittime in perfetta sintonia con il Protocollo OIL 29 del 2014 e con la collegata Raccomandazione 203 dedicata alle misure complementari per la soppressione effettiva del lavoro forzato. Del resto, questo Protocollo persegue la funzione di innovare la disciplina prevista dalla Convenzione del 1930 per renderlo più adeguato alle sfide del XXI secolo e richiede agli Stati di sviluppare piani di azione per l'effettiva repressione del lavoro forzato, una speciale attenzione alle *filiere produttive* oltre ad una maggiore attenzione alla vittima e l'esenzione dell'applicazione di sanzioni penali per il fatto di essere state coinvolte nel compimento di attività illecite come conseguenza diretta della costrizione al lavoro forzato.

Il ragionamento proposto non si limita ad una analisi del singolo caso e a una risposta ad esso collegata: enfatizza l'approccio regolativo nel contesto delle filiere.

A tale riguardo, si apprezza il riconoscimento di chi, proprio in Italia, a partire dalle considerazioni sull'economia del Paese, spiega che dal punto di vista metodologico, vi è piena sintonia

---

<sup>9</sup> La Relatrice speciale ONU ha visitato Roma, varie località della Calabria, Foggia e Cerignola in Puglia, Latina nel Lazio.

interdisciplinare se si condivide l'idea che piuttosto di «settori a maggior rischio di illegalità appare forse più corretto ragionare del diverso rischio di illegalità in tutti i settori» (Viscomi 2015, p. 2). La dottrina spiega, in particolare, che il rischio illegalità è qualificabile sia in termini qualitativi (cioè: di tipologie di rischio presenti), sia in termini quantitativi (cioè della diversa probabilità del verificarsi di situazioni di illegalità) e che nessuna azione di contrasto può evitare di riflettere in modo compiuto proprio sull'impresa, a partire da fattispecie e sanzioni (Rescigno 2015). Il ragionamento parte dalle sanzioni, ma in queste non si esaurisce.

Nessuna traccia di raccomandazione precisa si rinviene, invece, nella dichiarazione di fine missione sulla sanzione penale esistente per i lavoratori privi di permesso di soggiorno regolare. La parola «clandestino» non compare nel rapporto, anche se pesa nella realtà della prevenzione e, non troppo paradossalmente, della stessa repressione del lavoro forzato o obbligatorio italiano.

Per collegare il tema dello sfruttamento trattato nella dimensione internazionale con quello del diritto UE, ci si può porre di fronte alla rappresentazione grafica che la FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) ha fatto delle forme e gravità dello sfruttamento dell'attività lavorativa (FRA 2015, fig. 1). Nel far ciò non si può evitare di trattare le questioni che idealmente l'Agenzia di Vienna pone al diritto del lavoro soprattutto nella dimensione privatistica e graficamente ricondotte al *Diritto a condizioni eque e giuste* sancito dall'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali UE.

Il diritto fondamentale inserito nella Carta (art. 31 appunto) è correlato alle *Altre forme di sfruttamento dell'attività lavorativa*, di cui rappresenta lo specchio riflesso. Questo schema individua non solo i confini necessariamente più ristretti di rilevanza penale delle peggiori forme di lavoro, poggiandoli su una base comune in cui si colloca lo sfruttamento dell'attività lavorativa. La grafica dello sfruttamento e della sua intensità consente di accompagnare la complessa riflessione giuridica in materia con considerazioni relative all'incidenza fattuale dei fenomeni vietati, molto ridotta o minimale per l'apice, riduzione in schiavitù (Boschiero 2010, p.

363); consente di distinguere i singoli contenuti (da un massimo di gravità ad una gravità ridotta, collegando i fenomeni alla loro rilevanza penale, parziale, rispetto al complessivo intervento regolativo); consente di immaginare una traduzione del *continuum* fenomenologico rilevato dalla sociologia con confini giuridici rigidi, ma solo all'apparenza. In fase di applicazione giudiziaria, le differenze risultano sfocate, confermando applicazioni non uniformi. Come è stato ricordato, tra una fattispecie e l'altra non sempre vi è una cesura netta o, comunque, non esiste una cesura netta tra le altre forme di sfruttamento lavorativo e le forme di grave sfruttamento lavorativo che si collocano alla base. Perché tra «estremo, dato dalle «slavery and slavery-like practice» e il suo opposto, dato da situazioni di lavoro libero con garanzia dei «labour standards», possono riscontrarsi diverse situazioni in cui i diritti dei lavoratori risultano (per così dire) diluiti e progressivamente ridotti» (Boschiero 2010, p. 350).

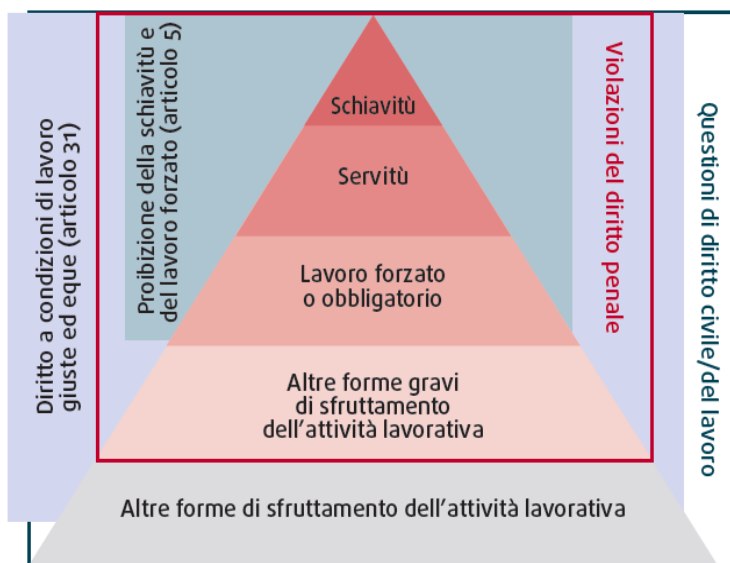
*Sfruttamento e intersezioni tra settore primario e terziario, tra diritto e mercato, tra livelli regolativi, tra strumenti legislativi e contrattuali collettivi*

Nella prospettiva giuslavoristica, lo sfruttamento del lavoro è anche altro dallo sfruttamento economico: è una risultante di meccanismi giuridici che, nel complesso o singolarmente dati, comportano un'anomala riduzione dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici, tale da ledere i diritti fondamentali degli stessi che vanno preservati (nelle filiere, negli appalti, nelle reti, nei singoli contratti di lavoro, più o meno regolari, dentro o fuori del contratto individuale di lavoro).

Questo approccio serve, nel contempo, a distinguere l'approccio lavorista da quello penalistico, strettamente repressivo, inidoneo a fornire il lavoratore sfruttato di ogni tutela (anche nel processo), e a legittimare il ruolo di quelle regole specifiche volte a prevenire e/o a contrastare un fenomeno divenuto (anche, ma

non solo) in ragione dei fenomeni migratori, strutturale in alcuni mercati del lavoro (agricoltura, edilizia, logistica, in particolare).

Figura 1 – Forme e gravità dello sfruttamento dell'attività lavorativa



Nota: Le vittime di tutte le forme di sfruttamento riportate in questa figura potrebbero anche essere vittime della tratta di esseri umani, se è accertata la presenza degli elementi della definizione di tratta di cui all'art. 2 della direttiva anti-tratta, così come recepita dalla legislazione dello Stato membro.

Fonte: FRA, 2015.

Solo riconoscendo altre dimensioni di sfruttamento oltre a quella economica, si può arrivare scientificamente a riflettere sull'adeguatezza e sulla pluralità degli strumenti giuridici (di diritto pubblico, di diritto privato) per contrastare e prevenire il fenomeno con strategie adeguate e che, per quanto riguarda gli strumenti lavoristici, coinvolgono le riflessioni su filiere, appalti, prestazioni di servizi. Come a dire che – ai margini del diritto del lavoro – pare riduttivo collocare solo «protezioni imperative» dei



diritti fondamentali della salute e della dignità della persona e/o norme penali con correlativi divieti.

A partire da questa lettura dello sfruttamento si dovrebbe tentare di costruire o ricostruire un approccio regolativo al tema della legalità declinato in modo particolare sullo sfruttamento del lavoro, riconoscendo centrale l'attenzione che il diritto del lavoro – strutturalmente una disciplina dialogante con altre discipline, non solo giuridiche – presta alla dimensione internazionale dei diritti, senza con ciò limitarsi a ribadire l'ovvio, ovvero il rispetto del minimo (il lavoro decente) al di sotto del quale la tutela non deve scendere. Al riguardo appare scontato, ma sempre necessario, ribadire la necessità di superamento della logica emergenziale che accompagna ogni decisione relativa alle questioni del lavoro *illegale* (come categoria inclusiva, indifferentemente riconducibile a stranieri o lavoratori locali) affermato il bisogno del mantenimento dell'*imprinting* di tutela dei diritti umani necessario ai fini del rispetto delle regole internazionali e altrettanto scontato che l'interesse per l'impresa e il sistema produttivo che deve rappresentare il focus delle *policies* (non solo sanzionatorio) del legislatore. Una chiave di lettura condivisa non solo dalla dottrina internazionalista e dalla dottrina lavorista più attenta alla prioritaria funzione di tutela del diritto del lavoro<sup>10</sup>, ma anche da quella letteratura commercialistica che ha coniato il modello necessario per ricorrere al lavoro forzato o paraservile ovvero «l'impresa schiavistica», scomposta in centri autonomi di imputazione

---

<sup>10</sup> L'orizzonte concettuale entro il quale si colloca, tra i tanti argomenti, anche la discussione teorica in ordine al grave sfruttamento lavorativo avviata dall'infelice trasposizione di una direttiva già definita riduttiva è proprio quello del lavoro decente, diventando anche questa discussione parte integrante di uno dei molteplici aspetti della cd. dimensione sociale della globalizzazione, uno dei peggiori, quello delle cd. moderne o contemporanee forme di schiavitù che «mostrano nella sostanza minime variazioni rispetto al passato, la novità consistendo, semmai, nel fatto che esse interessano “nuovi settori dell'economia” e dell'industria e forse settori diversi della popolazione».

giuridica, spesso di dimensione transnazionale<sup>11</sup>. Il dato economico rivela che l'impresa schiavistica si avvantaggia, a diversi livelli e con diverse modalità, dei prodotti e dei servizi procurati anche dal lavoro irregolare, a volte forzato, utilizzato al primo gradino della filiera produttiva (Rescigno 2015).

La dottrina riflette della pandemia come di una delle ragioni dell'esaurimento della stagione del giuslavorismo liberista (Mariucci 2021, p. 26) che si può collegare idealmente al tema prescelto in due prospettive di studio diverse, che si intersecano proprio nel concetto di sfruttamento.

Da una parte, il rapporto strutturale tra migrazioni e diritto del lavoro riconosciuto dallo stesso Mariucci quando ricostruisce la diversificazione sociale nella riflessione aggiornata sull'azione sindacale. Perché il sindacato, soprattutto confederale, di fronte allo sfruttamento del lavoro dei migranti, è posto di fronte ad una torsione logica prima che organizzativa e strategica, come dimostrano le tensioni sempre attuali con i sindacati di base e il rapporto da costruire con i soggetti (associazioni, cooperative sociali) della rete antitratta nei diversi territori.

Dall'altra, si può proporre la riflessione sul legame ontologico tra rapporto di lavoro e mercato su cui sono stati costruiti quei ragionamenti giuridici sulla flessibilità del lavoro o, meglio, del rigetto della flessibilità come valore e della necessità di una flessibilità governata nel rapporto a cui idealmente ci si ispira, sintetizzate nella domanda *Dopo la flessibilità, cosa?* (Mariucci 2006, p. 12).

Perché al di fuori dell'agricoltura e in assenza di migrazioni, lo sfruttamento ovviamente rimane, riavvicinando comunque il percorso di ricerca e la riflessione teorica agli strumenti di governo della flessibilità del contratto e nel rapporto di lavoro in senso stretto (Calafà 2021). Concentrandosi sulle intersezioni tra

---

<sup>11</sup> Liebman e Tomba (2015) riconoscono, in particolare, che le violazioni dei diritti dei lavoratori non sono imputabili solo a datori di lavoro non etici o addirittura criminali, ma sono il prodotto di policy o pratiche delle grandi aziende di distribuzione globale.

tutela dei diritti e filiere e settori produttivi diversi, si evidenzia a quali strumenti giuridici si può ricorrere per impostare una riflessione non retorica e di ampio respiro in tema di tutela dei diritti. Ci sono moltissimi stimoli da perseguire: si pensi, ad esempio, a quel particolare collegamento tra diritto nazionale e diritto UE che consente la dir. UE 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare. Si pensi ancora al funzionamento dell'intera filiera dell'agricoltura fino al commercio e alla grande distribuzione che è governato dalla questione dei prezzi dei prodotti e dal funzionamento delle aste cd. «al doppio ribasso» per la grande distribuzione. Il disegno di legge n. 1373 (prima firmataria Susanna Cenni, del Pd), già approvato dalla Camera il 29 giugno 2019, è stato trasmesso al Senato, alla commissione Agricoltura di Palazzo Madama, all'inizio del 2020, salvo poi interrompersi per l'emergenza Covid durante la fase delle audizioni in Senato.

Lo strumento contrattuale collettivo di categoria o quello di secondo livello come possono tenere conto del collegamento con queste tematiche? Pare necessaria la ricerca di strumenti e formule in grado di disinnescare le interazioni regolative perverse (nelle filiere, nelle reti, nel mercato del lavoro) con la perdurante centralità nelle più complesse logiche di tutela del lavoro del presente e del prossimo futuro. È proprio in questa dimensione che si colloca l'ambivalenza degli strumenti tecnico-giuridici che i giudici hanno iniziato a interpretare con riguardo al lavoro intermittente (molto utilizzato nel commercio e nel turismo) rendendo sempre più attuale (non solo per il sindacato) il tema della promozione di uno «statuto» – senza la S maiuscola (Mancini 1981, p. 154) – che comprenda congegni di una marginalità crescente da disinnescare. Anticipando i tempi, proprio Federico Mancini, proponeva soluzioni che davano già per scontata la fine della classe generale di riferimento del pensiero lavoristico, l'emergere di nuove soggettività, la crisi di rappresentanza del sindacato, i pericoli della retorica del conflitto privato di regole, collegando marginalità a invisibilità sociale, in generale, e nel lavoro,

in particolare. Perché le questioni di legalità declinate con particolare riguardo al lavoro devono rendere visibile quell'invisibilità che è il carattere che maggiormente «identifica e che assimila i loro ghetti a serbatoi di pretese non negoziabili e di energie destabilizzanti» (1981, p. 153).

## *Bibliografia*

- Borelli S., Mete V., a cura di (2018), *Mafie, legalità e lavoro*, Bologna, Regione Emilia-Romagna – Settore Sicurezza e Legalità.
- Boschiero N. (2010), *Lo sfruttamento economico dei lavoratori migranti: vecchie o nuove forme di schiavitù nell'era della «private economy»*, «Diritti umani e diritto internazionale», 4/2010, pp. 344-366.
- Calafà L., *Il lavoro intermittente tra politiche e poteri del datore di lavoro*, «Diritti Lavori Mercati», n. 1, 2021, in corso di pubblicazione.
- Calafà L., Protopapa V. (2021), *Logiche interdisciplinari e salute dei migranti*, «Lavoro e diritto», 1/2021, pp. 105-130.
- Costello C. (2015), *Migrants and Forced Labour: A Labour Law Response*, in Bogg A., Costello C., Davies A.C.L., Prassl J., a cura di, *The Autonomy of Labour Law*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing.
- Cullen H. (2006), *Siliadin v. France: Positive obligations under the European convention on human rights*, «Human Rights Law Review», 3/2006, pp. 585-592.
- Gottardi D., a cura di (2016), *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Torino, Giappichelli.
- Liebman S., Tomba C. (2015), *Funzioni di controllo e di ispezione del lavoro*, in Rescigno M., a cura di, *Impresa e «forced labour»: strumenti di contrasto*, Bologna, il Mulino.
- Mancini G. F. (1981), *Terroristi e riformisti*, Bologna, il Mulino.
- Mariucci L. (2006), *Dopo la flessibilità, cosa? Le nuove politiche del lavoro*, Bologna, il Mulino.
- Mariucci L. (2021), *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberalismo*, «Lavoro e Diritto», 1/2021, pp. 19-40.

- Peruzzi M. (2015), *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna e dell'Unione europea*, «Diritti, lavori, mercati», 1/2015, pp. 115-152.
- Rescigno M. (2015), *Impresa «schiavistica», decentramento produttivo, imputazione dell'attività e applicazione delle regole*, in Rescigno M., a cura di, *Impresa e «forced labour»: strumenti di contrasto*, Bologna, il Mulino.
- Tria G. (2017), *Lavoro irregolare, lavoro transnazionale e immigrazione. Un'analisi quantitativa*, in F. Di Marzio, a cura di, *Agricoltura senza caporalato*, Roma, Donzelli.
- Viscomi A. (2015), *Lavoro e legalità: «settori a rischio» o «rischio di settore»? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, n. 253.
- Zagrebel'sky G. (2012), *Rispetto, legalità, equità*, Bologna, Asmepa Edizioni.



Il banchetto della mafia.  
Come la criminalità organizzata  
potrà trasformare la pandemia da Covid-19  
in opportunità di profitto  
*Stefania Pellegrini*

Viviamo in un tempo sospeso in cui anche le più granitiche certezze hanno vacillato. La crisi sanitaria che ha colpito l'intero pianeta si è presto trasformata in una crisi sociale ed economica, esasperando ancor di più quelle fragilità che da sempre rappresentano fertile terreno per le malapiante. Disuguaglianze, assenza di servizi di assistenza, mancanza di efficaci politiche sociali, pressione fiscale si sono riversate sulle persone che in qualità di cittadini, lavoratori od imprenditori hanno dovuto affrontare una situazione di allarme sociale in totale solitudine. In alcuni casi sono riusciti ad arginare e contenere il disagio e la frustrazione, in molti altri hanno ceduto alle lusinghe e alle offerte di chi, per natura e professione, agisce e prospera sfruttando le crisi e trasformandole in opportunità. Difficile comprendere se la mano che arma il faccendiere che truffa, o che ricicla o che fornisce lo spacciatore appartenga alla criminalità mafiosa o alla criminalità comune. Mai come in questo momento è necessario un supplemento di accortezza nell'evitare di confondere i piani e la natura delle strategie criminali. Errato generalizzare e trattare tutto come fosse mafia. La conoscenza e la comprensione dei fenomeni ci impone di sistematizzare e fare tesoro dell'esperienza e di quello che la storia ci ha insegnato. Ma la storia comprende anche il presente nel quale viviamo una costante commistione tra criminalità mafiosa e criminalità comune in un intreccio di metodi ed in una convergenza di interessi. Il processo di apprendimento dei

metodi criminali è bi-direzionale. Non è solo la mafia che elargisce il proprio *know how*, ma sempre più spesso anche la criminalità comune condivide con la mafia competenze criminali tipiche di contesti territoriali nei quali l'arricchimento senza scrupoli ha rappresentato una modalità di agire piuttosto diffusa e radicata.

Ad oggi risulta piuttosto difficile riuscire ad effettuare una diagnosi di come la criminalità mafiosa abbia e stia approfittando della crisi pandemica. Non possiamo fare altro che effettuare una analisi prognostica sulla base di qualche elemento investigativo già emerso. Ma è altresì doveroso tentare di prevedere la strategia che la mafia adotterà, al fine di sfruttare a proprio vantaggio l'attuale fragilità sociale ed economica. Sulla base del monito «conoscere per riconoscere», metteremo a frutto le nostre conoscenze per prevedere e riconoscere i disegni criminali sin dal loro nascere. Perché questo pronostico possa essere il più possibile verosimile è necessario raccogliere elementi ed indizi provenienti da più fonti, in una eterogeneità di indicatori che ci permettano di delineare il contesto di azione e lanciare *alert* attendibili e il più possibile plausibili.

*«Paese che vai, disastro che trovi, mafia che scopri»*

Non vi è differenza di latitudine o scarto temporale. Dal terremoto del Belice del 1968 a quello dell'Emilia del 2012, passando per l'Irpinia e l'Aquila, la mafia siciliana, la camorra e la 'ndrangheta hanno posto in essere un'azione di accerchiamento nei confronti di tutti i comparti coinvolti nell'emergenza. Dalla rimozione delle macerie alla ricostruzione post-terremoto, la mafia è riuscita ad approfittare del dramma, trasformando la tragedia in opportunità.

Ancora riecheggiano le voci dei mafiosi che ridevano dell'accaduto prevedendo lauti guadagni. Ma le mafie non sono accorse su quei territori martoriati. Le mafie erano già sul luogo. Tant'è che spesso saranno proprio i terremoti a far emergere la presenza della mafia.



Il 24 agosto del 2016, durante il terremoto dell'Aquila, ad uccidere 150 persone su 308 fu il «cemento scadente». Dieci condomini si trasformarono in tombe per «errori di progetto e di calcolo delle strutture violazione delle norme anti sismiche» e soprattutto per la scadente qualità del calcestruzzo. Lo scrive il sostituto procuratore Fabio Picuti nella memoria consegnata al giudice per l'udienza preliminare dalla quale emergono i risultati delle perizie tecniche che certificano come il crollo dei palazzi sia da addebitarsi alla scadente qualità del calcestruzzo utilizzato, agli errori di progetto di calcolo delle strutture e alla violazione delle norme anti-sismiche per errati interventi nella realizzazione del tetto in cemento armato<sup>1</sup>.

Ma facciamo un salto nel passato. A quel gennaio del 1968 quando un forte terremoto sconvolse il Belice, una valle tra le province di Trapani ed Agrigento, venuta alla ribalta della cronaca nazionale non tanto per la sua struggente bellezza, quanto per essere stata al centro di una speculazione forsennata passata alla storia come il «sacco del Belice».

In ventisette anni vennero stanziati oltre 3.000 miliardi delle vecchie lire, dei quali 2.272 realmente erogati. Una montagna di denaro pubblico che investì una classe dirigente fortemente condizionata dalla mafia e dai potentati politici, che non seppe orientare questi capitali verso una economia di mercato. Una stagione economica che portò tanti morti che fece crescere il malaffare. Una ricostruzione priva di senso e con fiumi di denaro spesi male e che hanno fatto arricchire politici, mafiosi, burocrati corrotti e tecnici compiacenti. È ipotizzabile che sul Belice si siano intersecati gli interessi di potentati economici, di politici e della Mafia.

Un'apposita commissione Parlamentare denunciò la mala gestione degli appalti rilevando «un'abnorme dilazione della spesa»<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Procura della Repubblica presso il tribunale dell'Aquila, Memoria del P.M. art. 121 c.p.p., Proc. Pen. 253/10 R.G. Noti.

<sup>2</sup> Basti pensare che i costi dell'esproprio dei terreni passò dagli iniziali 2.597 miliardi a 21.085 miliardi. Come anche la spesa per il trasferimento di alcuni abitanti da 44 miliardi, passò a 169 miliardi.

la ipertrofia delle perizie suppletive e di variante, l'ampiezza patologica delle proroghe, la cattiva esecuzione delle opere, la inefficienza dei controlli sull'attività degli appaltatori»<sup>3</sup>. La ricostruzione del Belice partì fra ritardi ed ingerenze mafiose. I miliardi stanziati per la ricostruzione e lo sviluppo di quella zona attirarono l'interesse delle famiglie mafiose che si scontrarono in un conflitto interno per l'acquisizione di appalti e subappalti. Decine di denunce che sfociarono in 36 processi quasi tutti conclusi con amnistie, condoni e annullamenti in Cassazione. Non venne accertata alcuna responsabilità politica, benché tra i tanti malaffari perpetrati nell'ambito del post terremoto è da segnalare la clamorosa falsificazione dei piani urbanistici del quarto comprensorio della Valle del Belice che comprendeva dieci comuni. Tale operazione permetteva di costruire migliaia di alloggi laddove il piano aveva previsto verde a rispetto del parco ecologico con la conseguente alterazione dei valori immobiliari dell'intero territorio. Nonostante la mancanza di un accertamento giudiziario, le indagini portarono a ritenere che ci fosse una connessione tra l'alterazione del piano urbanistico e l'omicidio del sindaco di Castelvetro e l'assassinio di Piersanti Mattarella che, oltre a voler comprendere chi avesse interesse a falsificare i documenti, decise una revisione dei discussi piani di urbanizzazione.

Sulle speculazioni nella ricostruzione post-terremoto della valle del Belice indagò anche Paolo Borsellino.

Sul grande affare del terremoto è sempre aleggiata l'ombra degli interessi criminali e in qualche caso mafiosi. Ma solo in un caso il coinvolgimento di Cosa nostra è stato dimostrato in un processo che non riguardava direttamente l'affare della ricostruzione, ma l'uccisione del giornalista Mario Francese che per il «Giornale di Sicilia» aveva curato un'inchiesta sui terreni sui quali è stata costruita la diga Garcia. Francese aveva rivelato che su una

---

<sup>3</sup> *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e la ripresa socio-economica dei territori della valle del Belice colpiti dai terremoti del gennaio 1968*, VIII Legislatura, p. 354.

delle opere, per le quali Danilo Dolci promosse grandi mobilitazioni popolari, Totò Riina aveva organizzato un sistema di appropriazione dei terreni da espropriare (alcuni appartenenti ai cugini Salvo), acquistati a 800.000 lire e rivenduti a 13 milioni ad ettaro (Gratteri e Nicaso 2020, p. 27). Francese, nel settembre del 1977, pubblicò un'inchiesta in sei puntate nella quale spiegò come dietro la sigla di una misteriosa società, la RISA, si nascondeva Totò Riina pienamente coinvolto nella gestione degli appalti relativi alla costruzione della diga. I giudici che hanno condannato Riina all'ergastolo, accertarono come Francese venne ucciso proprio per avere rivelato l'interesse della mafia sulla diga ora intestata al giornalista.

A 12 anni di distanza la terra trema nuovamente provocando la morte di tre mila persone. Altro territorio, altra mafia che accorre fiutando l'affare. Un disastro che rappresentò il culmine della camorra imprenditrice la quale comprese la necessità di stringere accordi con politici influenti e, tramite ricatti, minacce ed estorsioni, entrare nel sistema dei subappalti (Lamberti 2009, p. 35) che divenne la regola.

Un mese dopo il terremoto nacque la Beton calcestruzzi, risultata collegata a Sergio Marinelli, imputato più volte in processi di camorra. L'azienda ebbe un ruolo sostanziale nelle forniture per la ricostruzione nell'area avellinese<sup>4</sup>. Non c'è stato cantiere, in Irpinia, che abbia lavorato senza il suo calcestruzzo il cui prezzo salì in breve del 34%. Il sisma assunse un significato particolare segnando una frattura temporale anche nel tessuto criminale: alterò gli equilibri perversi, scardinò vecchie alleanze, per imporne nuove più pericolose. Si ridefinì la geografia e la natura delle economie criminali; mutarono le forme e significati della violenza, andando a marcare visibilmente il confine, prima confuso e fluido, tra chi era dentro e chi era contro l'illegalità (Zaccaria

---

<sup>4</sup> *Commissione parlamentare di inchiesta sulla attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e febbraio 1981*, X Legislatura, p.155.

2015, p. 149). Chi impediva il realizzarsi di questi affari venne eliminato. Marcello Torre, sindaco di Pagani, comprese che il reale obiettivo della camorra era l'accaparramento dei fondi pubblici stanziati sulla base del numero dei senza tetto e delle case distrutte. Secondo il sindaco i reali sfollati non erano più di 300 contro i 700 dichiarati. Per questo, chiese ai tecnici di effettuare sopralluoghi più dettagliati, ma la sua ingerenza nelle questioni della malavita venne considerata pericolosa e per questo venne ucciso l'11 dicembre del 1980.

Ma anche all'interno delle famiglie criminali si consumò una feroce guerra. Lo scontro tra cutoliani e anti-cutoliani fu proprio sulla gestione degli appalti del post terremoto e su chi doveva tenere i rapporti con le pubbliche amministrazioni. Vinse la nuova famiglia di Alfieri, alleata coi Casalesi di Bardellino che già allora avevano sviluppato un marcata imprenditorialità attraverso un rapporto con la politica che gli altri clan ancora non avevano (Mira 2020). Le famiglie camorristiche divennero delle vere e proprie *holdings* di imprese produttive capaci di controllare l'economia dell'intera regione. In breve tempo assunsero il controllo delle forniture, del mercato del lavoro e dei subappalti, andando a creare un vero e proprio «mercato interno» libero da ogni concorrenza, con illimitate disponibilità finanziarie e con la possibilità di avvalersi di procedure semplificate. Grazie allo stato di eccezionalità la camorra si inserì nella c.d. «economia della catastrofe» (Becchi Collidà 1988, pp. 30-36) monopolizzando tutto il settore edilizio: dalla rimozione delle macerie, il movimento terra, l'edificazione di civili abitazioni, all'utilizzazione degli stabilimenti produttivi, delle infrastrutture industriali e delle grandi opere pubbliche; estese la sua attività anche al settore del credito e a quello dei servizi e all'indotto.

Furono costruite strade dai costi miliardari a chilometro, finanziati investimenti che poco o nulla avevano a che fare con il territorio. L'uso dei fondi del dopo-sisma drogò e accelerò il metabolismo economico campano, compromettendo, nel lungo periodo, le *chances* future della regione. La commissione parlamen-

tare istituita per far luce sulla ricostruzione, denunciò che dei 90 miliardi stanziati, buona parte finirono nelle casse della camorra che strinse fitti rapporti con gli amministratori locali e con le imprese destinatarie di appalti che poi assegnarono ai camorristi i sub-appalti<sup>5</sup>. A fare la parte del leone furono le imprese del Nord: sui 144 grandi consorzi edilizi intervenuti, solo 75 avevano radici campane o lucane<sup>6</sup>.

Ma anche in questo caso, la camorra era già sul territorio e colse la grande occasione di arricchimento. Di fatto, «la forza e l'imprevedibilità del terremoto finì per giustificare decenni di incuria, di mancati controlli, di abusivismo edilizio, di incapacità amministrativa». Dalle macerie di tante case costruite senza rispetto della normativa antisismica emerse che era stato utilizzato cemento scadente fornito da produttori legati al clan Nuvoletta che avevano realizzato quelle opere con modalità tali da abbattere i costi<sup>7</sup>.

L'intervento delle mafie nella ricostruzione post-terremoto che ha distrutto l'Aquila nel 2009 è già stato accertato da risultanze processuali, dalle quali è emerso come «dai vari intrecci societari e raggruppamenti costituitisi per aggiudicarsi i lavori in Abruzzo (progetto C.A.S.E.) si è potuto constatare che le diverse organizzazioni criminali non sembra si siano spartiti i singoli affari, ma compaiono, attraverso un gioco ad incastro, cointeresate allo stesso lavoro. A titolo di esempio, una di queste società

---

<sup>5</sup> *Commissione parlamentare di inchiesta sulla attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e febbraio 1981*, X Legislatura, p. 154.

<sup>6</sup> R. Caporale, «Ha arricchito tanti il dopo-terremoto: le imprese del Nord, i tecnici che hanno preso dal 25 al 35%, qualcosa come 12 miliardi di lire. E al secondo posto metto i politici: hanno preso mediamente il 10%, altri 5 miliardi. Poi vengono i camorristi», *Relazione conclusiva della Commissione Parlamentare di inchiesta*, op.cit.

<sup>7</sup> A Sant'Angelo dei Lombardi si scoprì che un edificio era stato realizzato con 170 travi, quando il progetto ne prevedeva 568 travi. Il Genio Civile di Avellino, che aveva l'obbligo di controllare, aveva sorvolato, in collusione con i costruttori (Mira 2020).

risulta consociata con altra società attraverso la quale, risalendo la catena di imprese partecipate, si arriva alla 'ndrangheta, alla Sacra Corona Unita e al mandamento di San Lorenzo di Cosa Nostra»<sup>8</sup>.

Dalla relazione emerge la nascita di una sorta di *joint venture* fra le principali organizzazioni criminali mafiose per spartirsi la prima fase di ricostruzione emergenziale in Abruzzo. Gli sforzi compiuti dalla Procura e dalla D.N.A. hanno portato inizialmente all'individuazione di 132 ditte non in regola e all'emanazione di 37 interdittive antimafia (ad oggi risultano essere 51), 33 informazioni atipiche, 50 deferimenti per il reato di subappalto non autorizzato e 16 ritiri dei certificati antimafia.

«Hai sentito la scossa?». «Come non l'ho sentita... Dai che andiamo a lavorare». Parole espresse con ilarità da due indagati 'ndranghetisti all'indomani del terremoto che nel maggio del 2012 scosse l'Emilia. A sette anni di distanza la sentenza di primo grado del Processo Emilia che portò alla sbarra 203 persone certificò che un'azienda emiliana, la Bianchini Costruzioni, ottenne subappalti e commesse dirette dalle grosse cooperative, grazie al responsabile dell'area lavori pubblici di un comune del cratere. Bianchini si ritrovò quindi tantissimo lavoro, ma non abbastanza personale. Scelse di andarlo a prendere da Michele Bolognino – condannato in primo grado a 38 anni – uno dei capi della 'ndrangheta che dalla provincia reggiana partiva al mattino con i lavoratori e li sottoponeva a ritmi di lavoro pesantissimi, senza cassa edile, TFR e contributi. La paga la decideva Bolognino. I lavoratori, oltre che vessati vennero minacciati.

Bianchini utilizzerà il fibrocemento contaminato da amianto trovato fra le macerie del terremoto per la pavimentazione di un campo di accoglienza per i terremotati, per il cimitero e la caserma dei vigili del fuoco di San Felice Sul Panaro e per la costruzione di scuole della provincia di Modena. L'imprenditore

---

<sup>8</sup> D.I.A., *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia*, I semestre 2011.

emiliano abbandonerà poi le restanti 30 tonnellate di detriti in un'area accanto all'azienda coprendoli solo con un telo deteriorato, lasciando il materiale a contatto con i campi coltivati circostanti, con il rischio di una dispersione nel terreno e la conseguente contaminazione. (Bonacini 2019, p. 47).

Questo *excursus* storico riferisce quattro episodi drammatici e i loro sviluppi. Calamità naturali che hanno permesso alla mafia di mettere a frutto la capacità di approfittare delle fragilità ed abusare delle condizioni straordinarie che hanno richiesto lo stanziamento di ingenti cifre e la semplificazione dei percorsi di accesso alle risorse.

È stato ampiamente dimostrato come l'allentamento dei caratteri organizzativi, dalle deroghe ai procedimenti di spese, alle estese deleghe di poteri pubblici a soggetti privati, come anche la caduta dell'intero sistema dei controlli e la moltiplicazione dei centri di spesa, abbiano favorito la penetrazione della criminalità organizzata che per sua natura crea connessioni con quel tessuto imprenditoriale avido e senza scrupoli e con gli amministratori pubblici infedeli che possono agire senza alcun controllo preventivo di legittimità e di merito.

Per quale motivo, la criminalità organizzata non dovrebbe perpetrare oggi l'ennesimo misfatto in una commistione clientelare tra politica, industria e imprese nelle gare di appalti e nella pianificazione e nella realizzazione di opere e infrastrutture?

### *Una nuova emergenza: il crimine mafioso ai tempi del Covid*

Lo stato di allerta sanitaria nella quale la pandemia ha trascinato i paesi di tutto il mondo ha imposto delle limitazioni nella circolazione delle persone a seguito della sospensione della Convenzione di Schengen. I mercati sono stati travolti dagli interventi di politica sanitaria ed il traffico delle merci ha subito modifiche, imponendo logiche diverse da quelle tradizionalmente utilizzate.

Tale alterazione ha coinvolto non solo i mercati legali, ma

anche quelli illegali che notoriamente sfruttano le stesse rotte, facendo viaggiare le merci illecite occultate nei container, mescolate e nascoste nelle spedizioni. Le mafie al tempo del Covid hanno dovuto dimostrare la loro grande capacità di rispondere alle crisi e di adattarsi alle condizioni di contesto.

Solo le mafie che basavano i loro introiti sul pizzo hanno subito un duro contraccolpo dalla chiusura degli esercizi commerciali (Frazzica e La Spina 2021, p. 23). Ma tutte le organizzazioni operanti su grande scala hanno dimostrato di saper veleggiare sul mare dell'emergenza sanitaria. Questo riguarda soprattutto per i *business* basati sui traffici illegali, dalla droga, al gioco d'azzardo.

Le rotte del traffico di droghe, comunemente trasportate via terra, hanno subito alcune perturbazioni a causa della chiusura delle frontiere tra i paesi, ma questo non ha limitato la fornitura di stupefacenti stipati in depositi stracolmi. Seppur le navi *container* hanno continuato a viaggiare, una volta arrivate nei porti, sono state sottoposte a controlli più serrati, nel tentativo di arginare il traffico di dispositivi medici e di protezione non a norma (Tizian 2020). Il rischio di far viaggiare la merce su gomma o trasportarla su aerei di linea che atterrano in aeroporti vuoti e monitorati a tappeto ha indotto molti clan di 'ndrangheta a disporre delle scorte pregresse che diverranno oro una volta che la pandemia allenterà la sua morsa e la domanda risalirà. «Chi ha depositi sarà più rapido a ripartire: in piena pandemia a Gioia Tauro, in un terreno della cosca Molè, la polizia ha scovato oltre 500 chili di coca» (Tizian 2020). Le riserve saranno certamente sufficienti per superare l'emergenza e ammortizzare il bocco del traffico internazionale.

L'Osservatorio europeo delle droghe e delle dipendenze (OEDT) ha dichiarato che negli ultimi tempi, i sequestri di cocaina e la quantità di stupefacente scoperto sono aumentati fino a raggiungere cifre record. I dati attualmente disponibili suggeriscono che la pandemia non ha avuto un grande impatto su questa tendenza. I dati preliminari indicano che le quantità sequestrate nei porti europei sono rimaste elevate nella seconda metà del



2020 e nel 2021. Per esempio, la Germania ha registrato il suo più alto sequestro di cocaina (16 tonnellate) nel febbraio 2021 al porto di Amburgo, e, nello stesso mese, altre 7,2 tonnellate sono state sequestrate nel porto di Anversa in Belgio.

Anche il traffico di cannabis e di eroina non ha subito forti cambiamenti, mentre è stato registrato un incremento rispetto alle droghe sintetiche. Nel luglio del 2020, nel porto di Salerno, sono state scoperte 14 tonnellate di amfetamine nascoste in cilindri di carte per uso industriale, costruiti in maniera tale da impedire agli *scanner* di individuare il contenuto. Si è trattato del sequestro di amfetamine più importante a livello mondiale (Gratteri e Nicaso 2020, p. 101) che ha seguito di sole due settimane un'altra operazione, sempre nel porto di Salerno, che ha intercettato 2.800 chilogrammi di hashish e 1.909 chilogrammi di amfetamine.

La criminalità organizzata ha dimostrato di grado di saper superare i problemi logistici modificando innanzitutto le rotte del traffico: i cartelli messicani hanno privilegiato la ritta panamense, costeggiando la zona di Tarena, mentre i narcos hanno utilizzato i porti brasiliani stringendo accordi con il Primeiro Comando da Capital, una delle più potenti organizzazioni criminali del paese.

Durante il *lockdown* la droga ha viaggiato anche utilizzando velieri e imbarcazioni d'altura, con trasporti più frequenti, ma di minore volume (Gratteri e Nicaso 2020, p. 103).

Ma la vera allerta, lanciata dalle agenzie internazionali di polizia riguarda i «cambiamenti dinamici» nei metodi di acquisizione della droga, nello specifico, l'impiego della rete dall'utilizzo dei *social network*, all'impiego del *darkweb*.

Alle piazze e alle strade vuote e super controllate, si è risposto organizzando una sorta di *e-commerce*, finalizzato alla vendita a domicilio. I venditori che operano all'interno dei gruppi che utilizzano servizi di messaggeria criptata, sono stati segnalati anche per l'uso di tecniche di *marketing*, come la promozione di sconti e quantità minime d'ordine, finalizzate all'incremento delle vendite (European monitoring centre for drugs and drugs addiction 2021).

Il contatto tra *pusher* e clienti avviene mediante *app* di

messaggistica criptate. La consegna va a buon fine per mezzo posta e gli acquisti sono effettuati mediante la moneta elettronica: dai PayPal ai bonifici bancari. In questo caso, si tratta di piccole dosi per uso personale e dell'utilizzo del c.d. «web di superficie».

Ciò che più preoccupa è l'espansione del *cybercrime*. Mediante l'accesso a siti tramite sistemi di crittografia sicuri si accede a un mercato nero che consente l'acquisto di droga con un buon margine di sicurezza. Questi sistemi, infatti, rendono estremamente difficoltosa l'identificazione dei soggetti coinvolti ed il tracciamento dei relativi pagamenti, effettuati generalmente in bitcoin o altre criptovalute.

Un'analisi del mercato *darknet* dell'OEDT condotta all'inizio della pandemia ha rivelato un aumento di attività online, principalmente legate ai prodotti di cannabis. Lo studio ipotizzava che gli acquirenti consolidati che cercavano la cannabis per uso personale, stavano aumentando le loro attività sulla darknet in previsione della chiusura. Uno studio più recente ha *analizzato* quasi 300 pezzi di *feedback* generati dagli utenti sulle consegne e sulla qualità della droga dalle transazioni sulla *darknet*, basate sulle voci di un sito web dedicato rivolto agli utenti dei criptomercati di droga.

Di fatto, nonostante le difficoltà oggettive delle transazioni, se l'offerta di sostanze stupefacenti non ha avuto alcuna contrazione, è perché la richiesta è aumentata. L'isolamento e la solitudine forzata hanno prodotto un incremento degli stati di ansia e paura, inducendo i più vulnerabili a far uso di sostanze stupefacenti e psicotrope (Europol 2020<sup>1</sup>). La pandemia ha certamente prodotto un impatto negativo sulla salute mentale degli individui e le fragilità individuali, acute dal confinamento forzato, potrebbero aver portato alla produzione di nuove tipologie di sostanze, nel caso in cui quelle tradizionali non fossero prontamente disponibili sul mercato (Amerio e Sergi 2020).

L'aumento delle fragilità è dimostrato anche dall'incremento delle richieste di assistenza ai Sert che possono somministrare il metadone a chi si presenta e decide di iniziare un percorso terapeutico (Tizian 2020).

Una vulnerabilità esasperata dalla precarietà del lavoro ha indotto molte persone che si sono trovate senza reddito o con un reddito falciato ad accettare offerte allettanti di un guadagno mediante attività illecite.

L'indigenza sempre più diffusa e la debolezza degli interventi di sostegno al reddito possono aver spinto questi soggetti a rivolgersi all'unico interlocutore rimasto. «Questo esercito di disperati si potrebbe così trasformare in un esercito costituito da futuri partner di attività criminose o, nella migliore delle ipotesi, da future vittime?» (Amerio e Sergi 2020).

In questo ultimo caso ci si potrebbe riferire anche a tutti coloro che tentano la sorte con il gioco d'azzardo. Il business delle *slot machine* rappresenta uno dei capitoli di entrata più fruttuosi della criminalità organizzata. Alla chiusura dei locali e delle sale da gioco è corrisposto un incremento del gioco online. Attraverso il *tablet* e lo *smartphone* si possono giocare centinaia di euro in pochi minuti. Si tratta di un giro di affari che prima della pandemia valeva 110 miliardi e che non poteva lasciare indifferente la criminalità mafiosa (Tizian 2020). Lo stesso vale per le scommesse online cresciute esponenzialmente durante il *lockdown*.

Nei primi giorni del mese di marzo la Guardia di finanza di Catania ha condotto una maxi operazione contro il gioco *online* e le scommesse sportive illegali all'ombra della mafia. Sono state emesse 23 misure di custodia cautelare nei confronti di altrettanti indagati tra cui figurano nomi di spicco delle scommesse *online* con le accuse di esercizio abusivo di gioco e scommesse, evasione fiscale, truffa aggravata e autoriciclaggio. L'operazione, coordinata dalla Procura di Catania era partita dopo una allerta riguardo a un'operazione sospetta riguardante la raccolta di scommesse sportive *online*.

L'attività criminale organizzata e la notoria capacità di tramutare i disastri in occasione di *business* hanno portato gli organismi di polizia nazionale e internazionale a lanciare un *alert* rispetto alle truffe in ambito di forniture medico-ospedaliere.

Il Covid-19 è stato il catalizzatore di un inedito mercato

globale del traffico di prodotti medici falsificati, compresi i DPI (dispositivi di protezione individuale).

Guanti in lattice, camici monouso, occhiali protettivi e falconi disinfettanti contraffatti sono stati sequestrati dalla Agenzia delle Dogane e dei Monopoli unitamente alla Guardia di finanza.

Gli stessi gruppi criminali coinvolti nel traffico di droga che hanno dimostrato la loro adattabilità nell'approfittare delle crisi per portare i loro prodotti sul mercato, hanno agito producendo prodotti medici al di sotto degli standard e falsificati. La criminalità, essendo in grado di reperire facilmente materia prima, è riuscita a spostare in tempi brevissimi l'attività di produzione illecita verso la produzione di DPI (Europol 2020<sup>2</sup>).

Sfruttando le opportunità fornite dalla legislazione emergenziale, approfittando del momento di estrema difficoltà in cui versa il Paese che stava affrontando una epidemia, i criminali non hanno esitato a lucrare e acquisire facili guadagni, favoriti dalla sostanziale impossibilità di controllo da parte del committente sulla qualità della merce (Europol 2020<sup>1</sup>).

La Procura di Bari ha chiuso sette fascicoli d'indagine a carico di altrettanti farmacisti e commercianti del Barese, chiedendone il rinvio a giudizio per i reati, a vario titolo contestati, di frode nell'esercizio del commercio, manovre speculative sulle merci e truffa aggravata, per aver venduto, durante il *lockdown*, gel igienizzati o mascherine contraffatti o comunque privi di autorizzazioni sanitarie e, in alcuni casi, dispositivi di protezione individuali con rincari fino al 5.000%. La domanda di medicinali e di dispositivi di sicurezza in quantità che esuberavano la produzione è stata soddisfatta «rivolgendosi a fonti alternative, spesso non autorizzate ed illegali, gestito o finanziate da organizzazioni criminali» (Gratteri e Nicaso 2020, p. 88).

Anche in questo caso, il *web* rappresenta uno strumento molto utilizzato per commettere i crimini. L'Europol ha indentificato più di 2.000 *link* che vendevano prodotti medicali connessi al Covid-19 (Europol 2020<sup>1</sup>). Si è trattato anche di farmaci con varie indicazioni terapeutiche e soggetti a obbligo di prescrizione,

vendibili solo in farmacia, medicinali contenenti principi attivi soggetti a particolari restrizioni d'uso e specifiche indicazioni d'impiego in relazione all'infezione da Sars-Cov-2: antimalarici, clorochina, idrossiclorochina, antivirali.

Nel febbraio del 2021, i Nas hanno oscurato 11 siti web sui quali venivano pubblicizzati e venduti svariati tipi di farmaci che, in questi mesi, sono stati a vario titolo collegati all'emergenza.

Farmaci di dubbia provenienza e distribuiti al di fuori dei canali e delle modalità autorizzate, che non rispettano i rigorosi standard di qualità, sicurezza ed efficacia previsti dalle vigenti disposizioni.

Un trend già avviato nel corso del 2020, e ora confermato, per il quale il mercato online è un'importante fonte di commercio e approvvigionamento di farmaci, molto spesso non autorizzati, con *claim* particolarmente accattivanti che vantano sedicenti proprietà in grado di prevenire e curare diverse patologie, tra cui appunto il Covid-19, ma che in realtà potenzialmente espongono i cittadini a gravissime conseguenze per la salute.

Anche sulla prossima diffusione dei vaccini, che potrebbe costituire l'area di interesse dei gruppi criminali in funzione dell'elevata domanda e della fisiologica bassa offerta iniziale.

Legata alla produzione dei prodotti medicali vi è la necessità di smaltire enormi quantità di rifiuti sanitari. Alessandra Dolci, coordinatrice della Direzione distrettuale antimafia di Milano, nel corso di un'audizione presso la *Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti su illeciti ambientali ad esse correlati*, ha riferito di una intensa attività investigativa che dà conto di un interesse mostrato dalla 'ndrangheta in Lombardia verso lo smaltimento dei rifiuti contaminati, sia quelli prodotti dagli ospedali, sia quelli raccolti nei condomini dove sono presenti persone infette, che per la normativa devono buttare i loro rifiuti nell'indifferenziato.

La dott.ssa Dolci sottolinea come la criminalità organizzata sia riuscita ad approfittare della logica dell'emergenza che ha portato la normativa regionale che permette agli impianti di stoccaggio dei rifiuti di aumentare la loro capacità del 20% rispetto

all'autorizzazione in loro possesso, con una semplice comunicazione alle autorità competenti. La mafia calabrese si è attivata per rilevare, attraverso prestanome, queste società in possesso di un regolare titolo autorizzativo per la gestione dei rifiuti o per la sanificazione degli ambienti. Altresì, il traffico di rifiuti, in questo periodo intensificato dall'emergenza Covid, oltre che a rappresentare una consistente fonte di guadagno, è stato utilizzato anche come testa di ponte per allargare la rete relazionale con il mondo imprenditoriale in grado di allargare quello che è il loro capitale sociale. I mafiosi calabresi hanno creato alleanze con imprenditori *borderline* disposti ad affermarsi sul mercato con qualunque mezzo, anche con l'aiuto del crimine organizzato<sup>9</sup>.

Il generale di brigata Alessandro Barbera, al comando del Servizio centrale investigazioni criminalità organizzata (SCICO) ha dichiarato che l'emergenza Covid-19 per le mafie ha rappresentato una «tempesta perfetta» in quanto è divenuta un volano per i molteplici interessi affaristici della criminalità organizzata permettendo sia di moltiplicare i fatturati legati ad attività criminali connessi all'emergenza, sia di sfruttare la vulnerabilità economica e sociale del paese per infiltrarsi nell'economia legale.

### *Fragilità del tessuto lavorativo e imprenditoriale e strategie di infiltrazione nell'economia legale*

La pandemia ha gettato il Paese in una profonda crisi economica con una riduzione dell'attività che non si registrava dal secondo dopo guerra. Le perdite di PIL arrivano a 160 miliardi di lire con una ricaduta di oltre 2.600 euro a testa, misurata al potere di acquisto (Ufficio studi Confcommercio 2021).

Le limitazioni alle attività produttive imposte con il *lockdown*

---

<sup>9</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti su illeciti ambientali ad esse correlati, XVIII Legislatura, Resoconto stenografico 73, Seduta di martedì 9 giugno 2020.

hanno determinato un crollo del fatturato che va dal 12% per i servizi e l'industria, sino a cadute comprese tra il 40% ed il 75% per i comparti del terziario legati al turismo (Istat 2021, p. 7).

Un fenomeno recessivo che si è mostrato in tutta la sua pervasività e intensità. Tant'è che a novembre del 2020 quasi un terzo delle imprese considerava a rischio la propria sopravvivenza nel semestre successivo, oltre il 60% prevedeva ricavi in diminuzione. Circa il 27% delle imprese non è ancora riuscito a pianificare strategie di reazione della crisi, strette in una morsa che ha fatto prospettare il rischio di chiusura.

Sono state colpite in misura prevalente le imprese di piccola o piccolissima dimensione costrette a confrontarsi con la perdita di fatturato, le complicazioni burocratiche che hanno depotenziato i benefici dei sostegni pubblici, e la carenza di liquidità. È quest'ultima che rappresenta il discrimine tra la vita e la morte dell'azienda. «Si può subire una perdita, ma senza liquidità, l'attività non può proseguire. Le perdite di fatturato e di reddito sono motivo crescente di preoccupazione, in quanto, con il passare del tempo è subentrata la disillusione rispetto alle speranze di un rapido ritorno alla normalità, mentre i bilanci aziendali sono fortemente peggiorati» (Bella 2020).

La forte contrazione del Pil registrata nel 2020 porterà a un aumento di 2.800 fallimenti entro il 2022. A questi potrebbero aggiungersi altri 3.700 fallimenti «mancati» del 2020 che non si sono realizzati e sono rimasti congelati per gli effetti temporanei della moratoria e delle misure di sostegno (Giacomelli *et alii* 2021).

Una situazione drammatica che si è naturalmente riversata anche sui lavoratori che hanno subito forti perdite, nonostante gli strumenti di integrazione salariale introdotti con il decreto Cura Italia. In media, ogni lavoratore in Cig Covid<sup>10</sup> ha subito una riduzione oraria di 156 ore, il 90% dell'orario mensile di lavoro a tempo pieno, con il conseguente decremento del 27,3% sul proprio reddito lordo mensile (Inps e Banca d'Italia 2020).

---

<sup>10</sup> Con il termine «CIG Covid» ci si riferisce a tutti gli strumenti di integrazione salariale introdotti con il Decreto Cura Italia.

A questa diffusa carenza di liquidità, la mafia può rispondere proponendosi come un vero e proprio circuito bancario parallelo. Ed è ciò che già è accaduto.

Il rallentamento dell'economia e i ritardi nell'erogazione di forme di sostegno per le fasce più deboli della popolazione, hanno aperto la strada al reclutamento da parte della criminalità organizzata di nuovi elementi attraverso l'offerta di supporto immediato come la consegna di beni essenziali o concessioni di denaro. Tale fenomeno costituisce chiaramente una forma di aiuto non disinteressato ed è preoccupante non solo per l'arruolamento di nuova manovalanza in sé, ma anche – e forse soprattutto – per l'accrescimento del consenso sociale che scaturisce da questa attività (Tonelli 2020).

Si è parlato di «welfare mafioso di prossimità»<sup>11</sup>. Le famiglie in crisi economica, i lavoratori precari, stagionali e in «in nero» rappresentano per le mafie un enorme bacino d'utenza, sia per la gestione delle attività criminali, sia per il reperimento di «manovalanza» a basso costo. Le organizzazioni mafiose, che già nella fase del *lockdown* hanno offerto generose buste della spesa e generi di prima necessità ai ceti più poveri, nell'imminente fase di recessione economica potrebbero assicurare a famiglie e lavoratori un posto di lavoro nelle nuove aziende criminali post Covid-19, ovvero impieghi nelle filiere criminali quali il trasporto e lo spaccio di droga<sup>12</sup>.

Dalle indagini è emerso come queste dinamiche siano già state attivate nel napoletano e in alcuni quartieri poveri di Palermo.

La disponibilità di capitali delle cosche mira altresì a incrementare il consenso anche mediante forme di assistenzialismo ad attività imprenditoriali medio-piccole che «possono essere fagoci-

---

<sup>11</sup> Annapaola Porzio, a capo dell'ufficio del Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, nella *Relazione annuale 2020*.

<sup>12</sup> Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso, 2020, p. 7.



tate nel medio tempo dalla criminalità, diventando strumento per riciclare e reimpiegare capitali illeciti»<sup>13</sup>.

Sfruttando la crisi finanziaria causata dalla pandemia, aumenta il rischio usura che viene a configurarsi come un reato «spia» sintomatico della penetrazione delle mafie. Uno studio della Confcommercio ha delimitato il perimetro di imprese potenzialmente esposte al rischio di usura. Utilizzando i dati della Banca d'Italia riguardanti la percentuale delle richieste di prestito non accolte, si è circoscritta l'area dei soggetti d'impresa potenzialmente a rischio d'usura.

Il 12% è la percentuale di imprese fortemente esposte e che hanno subito pressioni per vendere la propria azienda. Moltiplicando questa percentuale per il potenziale a rischio usura si arriva a 36 mila piccole aziende del commercio, alloggi e pubblici esercizi che sono oggi a elevato rischio. Con un buon grado di fiducia questo numero è stato collocato tra 28 mila e 44 mila unità produttive (Bella 2020).

Di fatto, i piccoli e medi imprenditori necessiteranno di liquidità per la sopravvivenza dell'azienda, per far fronte ai debiti, pagare salari e tasse. Le mafie potrebbero prima garantire la liquidità necessaria a tassi ridotti e, poi, giungere a una pressione estorsiva finalizzata all'espropriazione delle attività.

Il percorso è sempre tracciato: dalla dipendenza usuraia si giunge progressivamente all'esproprio dell'azienda. Il mafioso, o molto più frequentemente un suo intermediario, si presenta all'imprenditore in crisi che necessita con urgenza un finanziamento non concesso dal sistema bancario ufficiale e propone un prestito con interessi assolutamente concorrenziali con quelli legali. L'imprenditore, non essendo in grado di pagare, convertirà il proprio debito in quote societarie che verranno successivamente ricapitalizzate fino all'ottenimento del controllo effettivo dell'impresa, generalmente a un prezzo inferiore a quello di mercato (Fantò 1990, p. 136).

---

<sup>13</sup> D.I.A., *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia*, I semestre 2020.

Si tratta di un circuito più o meno rapido, ma che segue tappe ben tratteggiate. In una fase preliminare, all'imprenditore verrà permesso di continuare a gestire autonomamente l'attività aziendale, lasciandogli credere che, nel momento in cui dovesse decidere di escludere il nuovo socio, potrebbe riottenere la completa titolarità della sua attività, semplicemente restituendo la somma ricevuta a titolo di prestito o investimento.

Solo in un momento successivo, il mafioso assumerà la direzione strategica dell'azienda, mutando la stessa funzione dell'impresa, a seconda dell'esigenza dell'organizzazione. Seppur la gestione dell'azienda verrà lasciata all'imprenditore che potrà, così, far fruttare le sue capacità e le sue relazioni utili per incrementare i profitti, il mafioso assumerà il controllo degli investimenti, indirizzandoli verso obiettivi funzionali alla massimizzazione del guadagno, compiendo attività legali o illegali, spesso coinvolgendo aziende vicine all'associazione.

La presenza del mafioso nell'impresa non potrà mai rappresentare una semplice compartecipazione aziendale rapportata alle quote societarie, ma implicherà lo spostamento dell'attività commerciale dal sistema dell'economia legale all'orbita del sistema mafioso.

Il centro del potere nella nuova impresa sarà completamente asimmetrico, mancando qualsiasi forma di corrispettività tra proprietà e «potere decisionale». Si tratterà di un'azienda eterodiretta dalla criminalità organizzata, come strumento per la gestione dei suoi interessi economici e relazionali (Pellegrini 2019, p. 142).

L'obiettivo primario resta l'acquisizione delle attività economiche, fine rispetto al quale l'eventuale prestito a tassi usurari è uno dei mezzi<sup>14</sup>.

Dai dati elaborati dallo Scico (il Servizio Centrale di investigazione della criminalità organizzata della Guardi di Finanza) emerge come tra maggio e luglio 2020 si siano registrati 13 mila atti di compravendita di aziende e quote societarie per un totale di 22 miliardi di euro. A marzo i soggetti che hanno venduto e

---

<sup>14</sup> I. Calò, Capo DDIA di Roma, in F. Bulfon (2021).

comprato azioni, quote, intere imprese sono stati 2.312. Da maggio a giugno il dato è stato in crescita fino a 5.665 i soggetti che hanno acquistato e venduto partecipazioni societarie e d'impresa.

Le cessioni anomale sono significative in edilizia e sale scommesse. Nella ristorazione hanno cambiato titolare 586 società su oltre 33 mila, a cui vanno aggiunte 500 legate all'ingrosso di alimentari.

Il dato inquieta, in quanto potrebbe rappresentare l'atto conclusivo di una strategia ben chiara. Preme ribadire come la finalità della mafia non è percepire interessi usurari, ma rilevare attività ed aprirsi a settori prima inesplorati, costruendo una rete. È plausibile che sia in atto un'operazione di «*doping* finanziario illegale» dell'economia da parte delle organizzazioni criminali che potrebbe articolarsi su più livelli: dalla concessione di prestiti usurari a famiglie, lavoratori autonomi e piccole imprese, fino alla partecipazione a operazioni di acquisizione di pacchetti azionari di «*global player*» attivi nei mercati internazionali<sup>15</sup>.

Le organizzazioni criminali cercano di rilevare enormi assetti industriali usando i *non performing loans* (NPL, «crediti deteriorati» che difficilmente possono essere saldati). La loro compravendita rappresenta per la mafia un ottimo strumento di investimento e di riciclaggio approfittando di alcuni «varchi» offerti dal mercato e dalla normativa. Si pensi ad esempio, al settore del «*servicing*» che si riferisce proprio all'incasso e recupero di questi crediti da parte di grandi investitori istituzionali o mediante società di recupero crediti che possono agire in un quadro normativo più semplificato e senza essere soggette alla specifica disciplina prevista per gli intermediari finanziari dal Testo Unico Bancario (Libera e La Via Libera 2020, p. 33).

Altra operazione sospetta riguarda la cessione di crediti di imposta relativi alle detrazioni fiscali a fronte dell'esecuzione di specifici interventi (ad esempio i c.d. *sisma-bonus* o *eco-bonus*).

È stato infatti evidenziato come le cessioni di crediti vantati nei confronti dell'Erario possano essere oggetto di condotte fraudolente collegate a crediti di natura fittizia indebitamente com-

---

<sup>15</sup> Organismo permanente di monitoraggio 2020, p. 11.

pensati con debiti tributari, oneri contributivi e premi realmente dovuti dai cessionari.

I rischi connessi a questi crediti possono riguardare: 1) l'eventuale natura fittizia dei crediti stessi; 2) la presenza di cessionari dei crediti che pagano il prezzo della cessione con capitali di possibile origine illecita; 3) lo svolgimento di abusiva attività finanziaria da parte di soggetti privi delle prescritte autorizzazioni che effettuano plurime operazioni di acquisto di crediti da un'ampia platea di cedenti (UIF 2020, p. 2).

Altra operazione che la criminalità è in grado di metter in atto, lo dimostrano indagini in corso, è la distrazione di contributi a fondo perduto, ai finanziamenti assistiti da garanzia pubblica e in generale a tutte le agevolazioni concesse per fronteggiare la crisi indotta dalla pandemia.

L'Unità di Informazione finanziaria esorta coloro che sono adetti a concedere tali fondi di porre particolare attenzione al profilo di coloro che presentano le istanze di ammissione ai benefici, specie se noti per il coinvolgimento in indagini o per la connessione con contesti criminali e se mostrano riluttanza a fornire le informazioni necessarie per la concessione del beneficio richiesto, così come la comunicazione di dati inattendibili o non coerenti con le finalità e i contenuti della misura attesa. Il riscontro di anomalie nella documentazione presentata, come ad esempio incongruenze, alterazioni o contraffazioni; la presenza di soggetti che, anche operando in veste di consulenti, sembrano assumere una regia unitaria dell'operatività rilevata o ricorrono ripetutamente nelle varie fasi strumentali all'ottenimento delle misure di sostegno; l'esistenza di collegamenti con Paesi o aree geografiche a rischio elevato rappresentano indici di anomalia sufficienti per procedere alla segnalazione per operazione sospette (SOS)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Le c.d. SOS (segnalazioni di operazioni sospette) si tratta di segnalazioni di operazioni per le quali «sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa» (Dlgs 21 novembre 2007, n. 231, art. 3).

Soprattutto nel caso siano previsti vincoli di destinazione è importante intercettare tempestivamente eventuali sospetti di condotte distrattive, valutando per esempio se ricorrono inusuali prelievi di contante o altri utilizzi non in linea con le finalità del beneficio concesso, quali giri di fondi su conti correnti personali o intestati a soggetti che presentano evidenti collegamenti con i beneficiari delle erogazioni, rimborsi di finanziamenti soci, trasferimenti verso l'estero o a favore di soggetti ricorrenti, operanti in settori economici non compatibili con l'attività del cliente o accompagnati da motivazioni generiche. Anche il compimento di spese non coerenti con l'attività di impresa o eccessive rispetto all'ordinaria gestione, specie per consulenze o per la fornitura di non meglio specificati prodotti e servizi, o l'acquisto di beni di lusso nonché operazioni di cambio in valute virtuali sono elementi che necessitano una particolare attenzione (UIF 2020, p. 3).

L'allerta viene confermata anche dalla Banca d'Italia che ha registrato un 10% in più di segnalazioni di operazioni sospette che spesso sono risultate «rilevanti» per la Guardia di Finanza.

Nel secondo semestre del 2020 i soggetti obbligati hanno effettuato 60.220 SOS, con un aumento del 10,3 % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Nell'intero 2020 le segnalazioni sono state 113.187, il 7,0% in più rispetto al 2019.

La dinamica del secondo semestre ha fortemente contribuito al risultato complessivo dell'anno a seguito della crescita delle segnalazioni di operazioni di sospetto riciclaggio, che hanno raggiunto le 59.760 unità (+11,1 %), in assoluto il numero più elevato mai ricevuto in un semestre (UIF 2021).

Un ulteriore settore di interesse per i sodalizi mafiosi, in particolare in questo momento storico è rappresentato dai flussi di denaro pubblici destinati a rilanciare l'economia soprattutto nella fase post emergenziale che potrebbero risultare molto appetibili da parte delle mafie. Le matrici criminali probabilmente tenteranno di acquisirne la disponibilità ricorrendo anche a pratiche corruttive o a modalità di condizionamento dei processi decisionali nell'ambito dell'iter di aggiudicazione degli appalti pubblici<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Organismo permanente di monitoraggio 2020, p. 12.

Il rischio di infiltrazioni criminali si annida sia nei tentativi di accaparramento delle provvidenze e commesse pubbliche sia nell'interesse a gestire direttamente o indirettamente imprese operanti in settori economico-produttivi oggi più attrattivi o in crisi a causa della pandemia.

Accanto a forme di infiltrazione tradizionali sempre più invasive, che si concretizzano nell'estromissione dei titolari attraverso attività usuarie o estorsive o nell'utilizzo di prestanome, si manifesta il rischio di meccanismi fraudolenti, in genere basati su fatture per operazioni inesistenti, finalizzati nell'attuale contesto epidemiologico a ottenere vantaggi fiscali o erogazioni pubbliche non dovute (UIF 2020, p. 4).

Da più parti giungono richieste di semplificazione delle procedure per l'accesso alle gare di appalto. L'istanza è motivata dall'esigenza incontrovertibile di intervenire celermente per innescare un processo di riemersione dalla crisi. Dall'Europa giungeranno ingenti capitali finalizzati propria alla ripresa post-pandemica. Il prefinanziamento che l'Italia otterrà tra fine estate e l'inizio dell'autunno dovrebbe superare i 20 miliardi tra *Recovery and Resilience Facility* e fondo *React Eu*. Gli interventi da attuare nel 2021 valgono in tutto 13,8 miliardi, mentre 1,6 miliardi andranno a rimborso di investimenti già avviati nel 2020. Agli incentivi Transizione 4.0 andrebbero in particolare 1,7 miliardi sugli oltre 18 complessivi previsti nell'arco del piano e al rifinanziamento del Fondo Simest per rafforzare la solidità patrimoniale delle imprese 1,2 miliardi. Seguono 1,1 miliardi per interventi per la resilienza, valorizzazione del territorio ed efficienza energetica dei Comuni. Per questa voce sono previsti anche 450 milioni a rimborso di spese sostenute l'anno scorso.

Si tratta, come dice lo stesso nome, di un piano di ripresa e di resilienza dal quale dipende il futuro del Paese. La storia delle emergenze, sommariamente descritta all'inizio di questo contributo, ha chiaramente mostrato come l'allentamento dei controlli abbia permesso alla criminalità di impossessarsi di tutti i fondi stanziati per il rilancio del paese dopo eventi che hanno messo in ginocchio l'economia di alcune zone del Paese. Il *refrain* è stato

sempre lo stesso. Dal Belice a Reggio Emilia. Dal 1968 al 2012. La mafia ha sempre colto l'occasione, mettendo in atto una vera e propria azione di sciacallaggio.

Ora stiamo vivendo un'altra crisi dai caratteri unici. Un evento di portata globale che ha prodotto effetti devastanti in tutti gli ambiti della vita privata e pubblica. Dall'allarme epidemiologico si è giunti in breve tempo a temere per la stabilità dell'intero sistema sociale ed economico.

I segnali di allerta che provenivano da diversi ambiti sono già stati ampiamente confermati da attività investigative. L'enorme immissione di capitali provenienti dall'Europa non potrà che ingolosire le cosche che già sono presenti nei diversi interstizi dei centri di potere. Un esercito di professionisti che hanno tradito il senso civico del loro ruolo è già all'opera per comprendere i meccanismi più efficaci per insinuarsi negli appalti o nei subappalti. Sospendere *in toto* il codice degli appalti e promuovere una semplificazione delle gare, si tradurrebbe in una cessione di sovranità e di tutela del mercato a vantaggio di dinamiche di infiltrazione già ampiamente sperimentate.

Il codice contiene regole che servono a garantire un confronto trasparente tra le imprese con l'intento di far conseguire i migliori prodotti e servizi alla Pubblica Amministrazione. Evitare l'opacità delle deroghe permette, inoltre, di impedire la realizzazione di comportamenti corruttivi che andrebbero a penalizzare soprattutto quelle aziende che operano in modo sano sul mercato. Di questo parere è il presidente dell'ANAC che ha manifestato il suo timore per la sospensione del codice anche rispetto alla commercializzazione di vaccini con multinazionali. La previsione in base alla quale se un'impresa si comporta scorrettamente, ad esempio ritardando le forniture, viene inserita dall'ANAC in un apposito casellario, permette alle stazioni appaltanti di escluderla dalle gare future. Così si potrebbe vigilare non solo sulla corruzione, ma anche sull'efficacia dell'azione pubblica e sulla qualità della spesa.

Sospendere i controlli di legalità contenuti nel codice equivarrebbe a perpetrare lo stesso errore del passato e rappresenterebbe

un errore che non possiamo commettere in un Paese che è allo stremo delle sue forze.

Fortunatamente, le tante istanze indirizzate alla sola semplificazione senza la considerazione dei tanti rischi che si correvano sono state, almeno parzialmente contenute. Nel corso del Consiglio dei Ministri del 28 maggio 2021, è stato approvato un decreto-legge recante la *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di snellimento delle procedure. Molti sono gli interventi tesi ad assicurare un monitoraggio sull'effettiva realizzazione delle opere con previsioni di premialità in caso di accelerazione di tempi e penalità in caso di ritardi. Il confronto con i sindacati ha prodotto che nell'attuale testo sia stata stralciata la possibilità di aggiudicare al massimo ribasso le grandi opere del PNRR, in caso di assegnazione dell'appalto su progetto di fattibilità. Nell'ultima versione del decreto rimane la possibilità di assegnare i contratti particolarmente complessi sulla base di semplici progetti di fattibilità tecnico-economica.

Rispetto alla possibilità di cedere in sub-appalto porzioni del progetto viene previsto che, fino al 31 ottobre 2021, in deroga alle norme in vigore che prevedono un limite del 30 per cento, il subappalto non può superare la quota del 50 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture. «Sono comunque vietate l'integrale cessione del contratto di appalto e l'affidamento a terzi della integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni che ne sono oggetto, così come l'esecuzione prevalente delle lavorazioni ad alta intensità di manodopera. Infine, il subappaltatore deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione degli stessi contratti collettivi nazionali di lavoro»<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comunicato Stampa n. 21, 28 maggio 2021, [www.governo.it](http://www.governo.it).



La speranza è che la nuova regolamentazione sia sufficientemente efficace nel monitorare l'esecuzione dei lavori necessari alla ripresa economica e sociale del Paese. Ma accanto alle buone regole si auspica un costante applicazione delle misure di prevenzione delle infiltrazioni criminali. La ministra Lamorgese rassicura sulla volontà di intensificare il lavoro in applicazione dei controlli finalizzati all'emissione di interdittive e gestione delle *white list*<sup>19</sup>.

Abbiamo visto come la pandemia da Covid-19 ci abbia gettato in uno stato emergenziale che si dirama in due propaggini entrambe rovinose sia per l'assetto sociale, sia per l'equilibrio economico.

La prima ha mietuto 130 mila morti (dato ai primi di maggio 2021, certamente sottostimato); la seconda, con altrettanta aggressività sta inghiottendo buona parte della nostra economia. Ma alla luce di quanto sta emergendo dobbiamo immaginare una terza insidia, probabilmente la più famelica, la più ingorda, che, tuttavia, non si mostra con squame e denti affilati, ma si presenta sotto mentite spoglie, non aggredisce, ma attira le vittime tra le sue fauci con l'astuzia, con l'inganno, millantando finanziamenti e sostegni. Offrendo come privilegio ciò che lo Stato dovrebbe garantire come diritto. In perfetta coerenza con il suo dna.

La mafia, nella sua mutazione fenomenica ha dimostrato di non essere mai uguale a sé stessa nelle sue manifestazioni, ma estremamente tenace nel perseguimento dei suoi obiettivi che rimangono sempre uguali.

Le conoscenze a nostra disposizione ci hanno permesso di effettuare una prognosi rispetto alle strategie che avrebbe messo in atto per infiltrarsi e trasformare la crisi in opportunità. Purtroppo, non siamo stati in grado di evitare che si realizzassero,

---

<sup>19</sup> L. Lamorgese dichiara: «In tutta Italia nel 2019 abbiamo applicato circa 1.500 interdittive, nel 2020 siamo arrivati a 2.200 e nei primi cinque mesi di quest'anno siamo già a 700 interdittive [...] L'Europa sa che le risorse del Recovery saranno utilizzate bene. In materia di controlli siamo i primi», Andronkos ISSN 2465-1222 27-MAG-21.

ma, probabilmente le abbiamo arginate. Ora manca ancora un ultimo atto. Quello dal quale dipende la ripresa del nostro sistema economico e sociale.

La posta in gioco è molto alta. Per sopravvivere a quello che sarà un fuoco incrociato, sarà necessaria una consapevolezza ed una accortezza pubblica.

Il nostro Paese possiede grandi risorse in grado di gestire sapientemente quella che potrebbe diventare una grande occasione di rinascita e di rinnovamento di un'economia non certamente all'avanguardia con le sfide del futuro. I settori nei quali si intende intervenire con l'aiuto dei fondi europei sono quelli strategici per rilanciare l'economia nazionale, affrontare le debolezze strutturali e dare respiro alle perdite macroscopiche. L'obiettivo è quello di dare respiro al tessuto sociale, dopo due anni di rigide restrizioni e perdite macroscopiche dei volumi. Secondo le stime si potrebbe giungere al 2026 con un aumento del Pil del 3%.

Tuttavia, se giocheremo male le nostre carte e non saremo in grado di far fruttare le capacità investigative e di monitoraggio dei rischi che già sono stati segnalati – magari dedicando a questo settore parte degli investimenti indirizzati a rinforzarne l'efficacia operativa – rischieremo di tramutare questa occasione in una grande disfatta per la società civile e un'opportunità di rinvigorismento per la criminalità organizzata che già ha dimostrato rapidità e scaltrezza.

Non possiamo permettere che le future generazioni, accanto al «sacco» del Belice, l'economia della catastrofe dell'Irpina, le risate dei criminali all'indomani del terremoto dell'Aquila e dell'Emilia, giungano a studiare la pandemia da Covid-19 come la «tempesta perfetta» a favore della criminalità. L'ennesimo evento drammatico che le ha permesso di dimostrare la sua capacità di tramutare la tragedia in banchetto.

## Bibliografia

- Amerio S., Sergi A. (2020), *La mafia ai tempi del Covid-19: espansione o contrazione degli «affari»?*, [www.Magistraturaindipendente.it](http://www.Magistraturaindipendente.it), 18 aprile 2020.
- Becchi Collidà A. (1988), *Profilo sviluppo e politiche del territorio. Alcune riflessioni sull'esperienza italiana*, «Archivio di studi urbani», 31.
- Bella M. (2020), *La percezione dell'usura tra le piccole imprese del commercio e dei servizi*, Ufficio studi Confcommercio, 9 ottobre 2020 (<https://www.confcommercio.it/documents/20126/3212567>).
- Bonacini P. (2019), *Le cento storie di Aemilia, Il più grande processo italiano alla 'ndrangheta*, Bologna, Editrice Socialmente.
- Bulfon F. (2021), *Supermarket Covid. Le mani dei clan sulle aziende in crisi*, «La Repubblica», 21 febbraio 2021.
- Commissione parlamentare di inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e la ripresa socio-economica dei territori della valle del Belice colpiti dai terremoti del gennaio 1968*, VIII Legislatura, Relazione.
- Commissione parlamentare di inchiesta sulla attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e febbraio 1981*, X Legislatura, Relazione.
- Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti su illeciti ambientali ad esse correlati*, XVIII Legislatura, Resoconto stenografico 73, Seduta di martedì 9 giugno 2020
- D.I.A., *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia*, I semestre 2011.
- D.I.A., *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia*, I semestre 2020.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drugs Addiction (2021), *Impact of Covid-19 on drugs market, use, harms and drugs services in the community and prisons. Results from an EMCDDA trend-spotter study*, April 2021.

- Europol (2020<sup>1</sup>), *Pandemic profiteering. How criminals exploit the Covid-19 crisis*, March 2020.
- Europol (2020<sup>2</sup>), *How Covid-19- related crime infected Europe during 2020*, 11 November 2020.
- Fantò E. (1990), *L'impresa a partecipazione mafiosa*, Bari, Edizioni Dedalo.
- Frazzica G., La Spina A. (2021), *Mafie, illegalità ed emergenza Coronavirus: rischi ed opportunità*, «Rivista Giuridica del Mezzogiorno», 1/2021, pp. 21-37.
- Giacomelli S., Mocetti S., Rodano G. (2021), *Fallimenti d'impresa in epoca Covid, Note Covid-19*, Banca d'Italia, 27 gennaio 2021.
- Gratteri N., Nicaso A. (2020), *Ossigeno illegale. Come le mafie approfitteranno dell'emergenza Covid-19 per radicarsi nel territorio italiano*, Milano, Mondadori.
- INPS, Banca d'Italia (2020), *Le imprese e i lavoratori in cassa integrazione Covid nei mesi di marzo e aprile*, 29 luglio 2020.
- ISTAT (2021), *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi. Edizione 2021*.
- Lamberti A. (2009), *La tenaglia della «camorra»: politica, economia e criminalità organizzata in Campania*, «Quaderni di sociologia», 50, pp. 23-40.
- Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, La Via Libera (2020), *La tempesta perfetta. Le mani della criminalità organizzata sulla pandemia*, Roma, 30 novembre 2020.
- Mira A.M. (2020), *Il magistrato. «Il terremoto, un'offesa viva. Camorra al centro della ricostruzione»*, «Avvenire», 21 novembre 2020.
- Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso, *Report 1/2020*, Roma 23 aprile 2020.
- Pellegrini S. (2019), *L'impresa grigia. L'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale*, Roma, Ediesse.
- Tizian G. (2020), *Mafie e pandemia. Il Covid-19 verrà sconfitto, la criminalità organizzata no*, Piemme (e-book).
- Tonelli R. (2020), *L'emergenza del Covid-19 e il condizionamento dell'economia legale da parte della criminalità organizzata*, «Diritto Virale», ([www.giuri.unife.it/it/coronavirus/diritto-virale](http://www.giuri.unife.it/it/coronavirus/diritto-virale)).

- Ufficio Studi Confcommercio (2021), *La prima grande crisi del terziario di mercato*, Aprile 2021.
- UIF (2020), *Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da Covid-19*, aprile 2020 e successive.
- UIF (2021), *Quaderni dell'antiriciclaggio - Collana dati Statistici II semestre 2020*, marzo 2021.
- Zaccaria A. (2015), *Comunità e strategie criminali. Il Vallo di Lauro prima e dopo il terremoto del 1980*, in Brancaccio L., Castellano C., a cura di, *Affari di camorra. Famiglie, imprenditori e gruppi criminali*, Roma, Donzelli.



# Concorrenza, responsabilità sociale d'impresa e illegalità

*Luca Pellegrini*

## *Introduzione*

Quando si considerano pregi e difetti di un'economia di mercato si tende a fare riferimento a modelli di analisi che hanno in comune una visione statica dell'impresa e dei suoi comportamenti. È una prospettiva contraddittoria con la ragion d'essere che tutti, nel bene e nel male, riconoscono all'economia di mercato: il suo essere in continua trasformazione, il suo essere dinamica, con una perenne distruzione del vecchio sostituito dal nuovo, dall'innovazione. È evidente che se questo è il carattere di un'economia di mercato la crisi d'impresa, non solo nei periodi di crisi generalizzata come l'attuale, non è un'eccezione, ma la regola per una parte del sistema, quella «vecchia» travolta dal nuovo. Diventa allora naturale chiedersi come avviene in concreto questa dinamica di trasformazione, anche per tentare di aiutare chi ne è vittima. Se non si interviene è infatti inevitabile attendersi che almeno parte delle imprese in difficoltà possa ricorrere, direttamente o indirettamente, a pratiche illegali per ridurre i costi e rimanere nel mercato.

Per delineare in qualche maggiore dettaglio questa prospettiva si può fare riferimento all'ormai consolidata letteratura sulla responsabilità sociale d'impresa, che evidenzia, per correggerle, tutte le possibili esternalità che i comportamenti delle imprese generano sui diversi portatori di interesse. Un approccio che ha

trovato una forte spinta dalla centralità assunta dai temi della sostenibilità. Emerge così un pericoloso dualismo tra una componente virtuosa del sistema delle imprese, costituita da quelle più attente agli effetti che i loro comportamenti hanno sui soggetti con i quali interagiscono, e una componente ai limiti e, talvolta, oltre i limiti della legalità, costituita non solo dalle imprese che non riescono a tenere il passo, ma anche da quelle che si fanno carico in modo fraudolento delle tensioni sui costi di chi cerca di rimanere tra i virtuosi.

### *I costi sociali della concorrenza e della crescita economica*

La teoria economica che descrive il comportamento e gli esiti di un'economia di mercato nel suo insieme è ancora curiosamente lontana dalla realtà. Non perché faccia uso di astrazioni anche molto forti, che sono inevitabili per quel livello di analisi, ma perché guarda alle imprese a partire da due presupposti che non reggono e, per giunta, contraddicono proprio le caratteristiche che sono alla base degli elementi positivi di un'economia di mercato: la sua vitalità e la sua capacità di creare ricchezza (distribuire è un'altra cosa). Queste due caratteristiche sono la ripetitività «statica» del processo di crescita del sistema economico e l'impersonalità dei soggetti che lo popolano e, per quanto qui interessa, delle imprese, due caratteristiche fortemente imparentate. La crescita è infatti vista come un processo che porta all'incremento dei volumi di produzione di un insieme di prodotti omogenei, che quindi avviene senza necessariamente richiedere l'uscita dal mercato delle imprese meno efficienti, ma semplicemente grazie a un aumento della produttività dell'intero sistema e/o del numero di imprese sul mercato. Sono soggetti economici impersonali, che rispondono in modo pavloviano agli stimoli che ricevono. Ma tutti sappiamo – e un economista di grande fama, Schumpeter, è associato a questa sottolineatura di come effettivamente si svolge la crescita economica – che le cose avvengono



in modo assai meno ordinato. La crescita avviene perché qualche imprenditore, qualche specifico soggetto con nome e cognome, intravede prima degli altri delle opportunità e le coglie. Alla base di tutto sta l'innovazione, prima, temporalmente, quella di processo che ha portato alla rivoluzione industriale, e poi oggi sempre di più di prodotto, nella ricerca di soddisfare un consumatore che vive in un mercato sempre più ricco di offerta. Questa dimensione di «distruzione creatrice», che non a caso è stata messa in luce dai pensatori di sinistra, a partire da Marx, ha avuto, nel complesso, poca fortuna nella teoria economica più ortodossa, forse proprio perché usciva da schemi ordinati che riuscivano ad essere formalizzati da modelli matematici, e invece restituiva all'economia tutta la sua dimensione sociale, riportando al centro gli *animal spirits*, che sono alla base del cambiamento, e i loro effetti. Una centralità che, va sottolineato, non riguarda solo i momenti di crisi sistemica che porta a un complessivo riequilibrio delle economie coinvolte, ma anche quelli di crescita, dove in crisi vanno le imprese che non riescono a innovarsi e a tenere il passo. I momenti di crisi sistemica, che alcuni vedono come patologici e altri come un inevitabile susseguirsi di *boom and burst* che la politica economica può solo gestire ex-post, ma non eliminare, è quello che attrae la maggiore attenzione per gli effetti drammatici che ha su chi ne è vittima. Ma per molti versi l'aspetto più rilevante, perché costituisce una costante del funzionamento di un'economia di mercato, della concorrenza, è la quotidiana difficoltà delle imprese più deboli che escono dal mercato per fare spazio a quelle più efficienti e innovative.

Qui non è di interesse approfondire queste dinamiche, è sufficiente rilevare come il reale comportamento di un'economia di mercato sia caratterizzato da questo continuo e talvolta violento cambiamento, innescato da comportamenti fortemente soggettivi, quelli dello «imprenditore», dell'innovatore (viene alla mente la figura, diventata un'icona, di Steve Jobs), che poi trovano nei casi di maggior successo una provvisoria dimensione di durata temporale in grandi imprese che superano i limiti della loro vita

e, almeno pro tempore, permangono a guidare la dinamica innovativa. Ma se si accetta che il processo economico non è quello dei modelli asettici che ci propongono i teorici della crescita, ma quello della continua sostituzione di soggetti (in merito il recente volume di Aghion *et alii* 2020), con i più deboli che escono dal mercato e i più forti e innovativi che li sostituiscono, diventa anche inevitabile guardare ai costi di questo processo, che crea sì ricchezza, ma nel farlo fa anche molte vittime, la gran parte delle quali del tutto innocenti. E non è un caso se questa visione, quella che adotta un punto di vista schumpeteriano della crescita economica, sia molto connotata a sinistra. È infatti da queste considerazioni, dal riconoscimento della natura strutturale del ricambio darwiniano richiesto dal mercato, che sono nati gli istituti di protezione sociale, anzitutto quelli che intervengono sulla disoccupazione, pensati per prendersi cura delle vittime del processo di distruzione creatrice e per cercare di redistribuire parte delle risorse che sono state generate. Nel tempo, con l'aumento della ricchezza, questi interventi sono cresciuti e si sono istituzionalizzati, diventando un esplicito riconoscimento che in un'economia di mercato vanno trovati strumenti per aiutare le vittime. Un processo lento, che inizia privilegiando la rapidità dello sviluppo ai suoi costi umani, ma che poi, via via che il mancato riconoscimento di questi costi appare sempre più inaccettabile, porta a un aumento degli sforzi per compensarlo.

Ma c'è un ulteriore aspetto della distruzione creatrice del mercato che rimane sullo sfondo di una visione che privilegia la tensione alla crescita e l'attenzione ai suoi esiti macro rispetto ai micro fenomeni che ne sono alla base. Anzitutto, il ricambio delle imprese non avviene in modo asettico, non segue le regole di De Coubertin, e chi si trova vicino all'uscita dal mercato non è detto che si rassegni sportivamente ad uscirne. Può invece decidere di assumersi il rischio di barare al gioco e compiere azioni illegali che gli consentano di ridurre i costi e continuare ad operare. Comportamenti illegali che si sommano a quelli di coloro che li pongono in essere per aumentare il proprio tornaconto e

raggiungere un più elevato livello di profitto. Anche in questo caso ci sono delle vittime costituite dai soggetti che sono coinvolti in queste azioni, dai consumatori frodati ai lavoratori sottopagati, dai concorrenti che vengono messi in difficoltà alla comunità che non riceve le imposte dovute.

Le considerazioni appena fatte servono per richiamare le origini di una visione oggi largamente condivisa del processo economico tutta centrata sul tema della creatività e dell'innovazione. Lo spirito distruttivo del capitalismo di Schumpeter, con i suoi capitani delle ferriere, è stato sostituito da quello postmoderno dello «stay hungry stay foolish» di Steve Jobs e delle start up poste al centro della costruzione del futuro, diventate oggi ideologicamente dominanti. La situazione è infinitamente migliore, ma la tensione tra la spinta alla crescita e i suoi effetti crudeli su chi ne diventa una vittima continua a riemergere, non solo nel dibattito sui sistemi di welfare, ma anche in modo nuovo, con una progressiva responsabilizzazione della singola impresa. È infatti in questo contesto che si colloca la diffusione della responsabilità sociale d'impresa, che qui interessa in modo particolare, perché al di là delle polemiche tra chi la propone come strumento di parziale socializzazione dei profitti e chi invece come tentativo di aumentarli lavorando sulla reputazione, è un approccio analitico, che ricostruisce in dettaglio gli effetti che il funzionamento delle singole imprese hanno su tutti coloro che in esse lavorano e con esse vengono, direttamente e indirettamente, in contatto. Un modello di analisi che permette di ricostruire come si svolge il processo economico partendo dal basso, dai micro comportamenti, invece che dal funzionamento generale del sistema, e quindi anche di contabilizzare costi e benefici dell'attività economica in modo puntuale sui diversi gruppi di portatori di interesse con cui l'impresa interagisce. Se il sistema di welfare si occupa dei macro effetti negativi della crescita, la responsabilità sociale d'impresa propone una presa in carico da parte della singola impresa di quelli che lei direttamente produce.

## *L'impresa e i soggetti con i quali interagisce: la responsabilità sociale d'impresa*

Si è detto più sopra come la teoria economica dominante sia caratterizzata da una forte astrazione che nel tempo ha mostrato un crescente scollamento con la realtà. Ciò vale per la descrizione che riguarda l'evoluzione del sistema economico nel suo complesso come per i comportamenti degli agenti economici che lo popolano. Le imprese sono rappresentate come entità che soggiacciono alle forze del mercato senza essere in grado di muoversi con un qualche grado di individualità: acquistano fattori di produzione indifferenziati e vendono prodotti altrettanto indifferenziati ai prezzi generati dall'incontro tra domanda e offerta, prezzi sui quali non hanno alcuna possibilità di influenza. Se si determina uno scostamento da questo modello, si è di fronte a posizioni dominanti, che vanno rimosse attraverso l'intervento dell'autorità a ciò preposta, l'antitrust. Queste imprese interamente dominate dalle forze del mercato, devono quindi seguire delle regole su cui non hanno capacità di intervento, all'interno di un quadro istituzionale (leggi, norme) predefinito e, di nuovo, totalmente esogeno.

È una rappresentazione sempre più lontana dalla realtà perché oggi la gran parte delle imprese si colloca tra i due estremi considerati, la concorrenza perfetta, lo stato ideale che rappresenta un benchmark dove le risorse disponibili sono utilizzare in modo ottimale, e il suo contrario, il monopolio, quando un singolo operatore controlla un intero mercato. Nel tentativo di allontanarsi da una situazione di concorrenza perfetta, che in un contesto dinamico significa lottare continuamente per evitare il fallimento, e, sul lato opposto, nel cercare di contendere parte delle rendite di chi sfrutta una posizione monopolistica, la situazione che finisce per prevalere è infatti quella di oligopolio, che si caratterizza per una concorrenza tra un nucleo ristretto e ben individuabile di imprese, note le une alle altre. Esiste quindi una continua interazione tra soggetti economici dotati di una precisa individualità che hanno un qualche grado di potere sulla domanda che

servono e, spesso, quando le dimensioni sono elevate, anche su una parte dei fattori che acquistano.

L'individualità dei comportamenti che caratterizza i mercati delle economie avanzate si manifesta anzitutto nei confronti della domanda che viene servita. L'uscita da rapporti di scambio anonimi, che prevalgono quando si producono commodity e non è necessario che le parti si riconoscano, sostituiti da rapporti duraturi con i clienti, attraverso innovazioni e prodotti differenziati, richiede che l'offerta della singola impresa sia chiaramente distinguibile, nello spazio e nel tempo, da quella dei suoi diretti concorrenti. L'individualità e la riconoscibilità dei prodotti porta così allo sviluppo di nomi propri che non sono più solo marchi, che esistono da sempre per risalire a chi ha prodotto un dato bene per risolvere eventuali problemi legali, ma marche, identificazioni che consentano di sviluppare un rapporto sempre più connotato con i propri clienti e sono la premessa a qualunque ipotesi di fedeltà d'acquisto.

Inizialmente, la nascita della marca è funzionale alla comunicazione con il proprio cliente, per evidenziare gli elementi differenziali dell'offerta e cercare di conquistarne la fedeltà. Sono quindi connotazioni prevalentemente fattuali, legati al valore d'uso del prodotto che nascono da innovazioni. Ma è solo l'inizio di un processo che porta inevitabilmente anche a utilizzare elementi di connotazione immateriali, che mettono in evidenza il rapporto tra il consumo del prodotto e il contesto in cui esso avviene e portano la singola impresa a fare promesse che non riguardano più solo le caratteristiche funzionali del prodotto. Possono essere connotazioni che permettono di conferire un certo status a chi consuma il prodotto o di associarlo a determinati valori e comportamenti. È un'identificazione che si crea nel rapporto tra impresa e clienti, ma che finisce per influenzare anche i rapporti che essa ha con tutti gli altri stakeholder: diventa necessario che ci sia coerenza tra i valori e i comportamenti evocati e quelli che l'impresa stessa agisce nei confronti di tutti i soggetti con i quali ha relazioni commerciali o di influenza.

Sono queste le premesse per capire lo sviluppo e la rilevanza che oggi ha la responsabilità sociale d'impresa. La diffusione della marca, come strumento di relazione con il mercato, e della comunicazione, sempre più pervasiva, che la sostiene, crea un rapporto tra l'impresa e i suoi clienti che finisce per andare molto al di là della semplice proposta di un prodotto con date utilità d'uso ed assomigliare sempre più, spesso volutamente, al tipo di relazione che si crea tra persone, dove l'identificazione con valori, comportamenti e gruppi sociali è centrale per il suo consolidamento e la sua continuità.

Se si esce dalla rappresentazione rarefatta delle relazioni economiche che sono state prima associate con la concorrenza perfetta e la si sostituisce con quelle che oggi di gran lunga prevalgono, dove gli scambi si ripetono nel tempo e avvengono tra parti che si conoscono, caratterizzate da identità basate sulla marca, le imprese escono dall'anonimato e acquisiscono un'identità specifica, non solo verso i clienti, ma verso tutti i soggetti con i quali entrano in contatto.

È in questo contesto che si sviluppa e si consolida quella forma di autoregolamentazione che ha preso il nome di responsabilità sociale d'impresa, un approccio che trova tantissimi parziali antecedenti in chi ha riconosciuto e ha voluto intervenire sugli effetti non monetari che l'attività d'impresa finisce per avere su tutti coloro con cui interagisce (per tutti, il nome di Adriano Olivetti, Gallino 2014). La differenza sta nella sistematicità che l'approccio ha via via assunto (Freeman 1984; Molteni 2004; Crane *et alii* 2008; Gangi e Mustilli 2018) e sulle crescenti implicazioni che esso ha finito per avere in un sistema economico dove le relazioni sono durevoli e le imprese identificate con un nome proprio, la propria marca o *brand* (Porter e Kramer 2011).

Tutte le imprese influenzano diversi insiemi di soggetti che con esse scambiano prodotti (fornitori e clienti), cedono prestazioni di lavoro (lavoratori e manager), sono influenzate dallo svolgimento dei processi di produzione (comunità di riferimento, tutta la società, generazioni future), o percepiscono per diritto parte

dei risultati dell'attività (prestatori di capitale e azionisti). Tutte queste relazioni sono in parte definite da regole esplicitamente sottoscritte tra le parti interessate, ma sono anche influenzate dai comportamenti delle imprese senza che tali influenze siano riconosciute e diano luogo a eventuali compensazioni per benefici o oneri che non sono previsti, o lo sono solo parzialmente, nel sistema di regole. Sono quindi esternalità, positive o negative, che generano/distruggono valore senza che ciò sia ricompensato/compensato. Due lavoratori possono ricevere lo stesso compenso dalle rispettive imprese, ma il modo in cui sono trattati, può essere radicalmente diverso; il potere negoziale sui fornitori può essere esercitato senza curarsi degli effetti che genera, ad esempio comportamenti illegali, oppure verificandone la compatibilità con il rispetto delle regole; un certo livello di inquinamento ambientale può rientrare nei limiti di legge e si può decidere se farsene o meno carico.

Va rimarcato come l'identità acquisita dall'impresa per costruire fiducia e continuità nel rapporto con i suoi clienti finisca ad influenzare anche i suoi legami con gli altri stakeholder. Per qualificarsi nei confronti dei clienti, molte imprese oggi affermano valori generali come la trasparenza, la solidarietà, l'attenzione verso i bisogni di chi è, per diversi motivi, un contraente più debole e, sempre più spesso, la necessità di operare garantendo la sostenibilità ambientale. Impegni che spesso vengono persino codificati in codici etici che diventano un ulteriore obbligo pubblico a rispettarli. Così, nei confronti dei dipendenti, trasparenza, solidarietà e attenzione a chi ha problemi particolari finiscono a portare verso una diversa gestione delle risorse umane che lavorano in azienda. L'impegno a non sfruttare il potere negoziale nei confronti di contraenti deboli diventa motivo di maggiore attenzione e di un eventuale esplicito supporto ai piccoli fornitori. La presenza di impianti di produzione che influenzano le comunità d'insediamento conduce all'istituzionalizzazione di un dialogo con le rappresentanze locali, alla disponibilità a fare interventi compensativi che vanno al di là di quanto previsto dalle norme vigenti, fino al contributo a

fondo perduto a iniziative della collettività. Ancora, sul sempre più importante fronte della sostenibilità, i valori dichiarati si possono tradurre in azioni che riguardano gli impianti di produzione e il controllo della qualità ambientale degli input acquistati per essere rielaborati.

Anche solo a questo livello molto generale, è evidente che gli impegni presi sotto l'egida della responsabilità sociale d'impresa hanno valenza di un investimento in reputazione che non è facile capire se e in che misura abbia un effettivo ritorno economico. Fino a che punto l'investimento produce un ritorno economico e quanto è invece una parziale socializzazione di profitti che andrebbero altrimenti destinati agli azionisti?

È da questa domanda che ha origine la polemica tra sostenitori della responsabilità sociale d'impresa e coloro che vedono le risorse ad essa destinate come un utilizzo improprio, da parte del management, di utili che non dovrebbero essere nella loro disponibilità perché di pertinenza di chi ha investito capitale di rischio, appunto gli azionisti. Questa seconda posizione è ormai identificata con il nome di Milton Friedman, celebre economista che in un altrettanto celebre articolo pubblicato sul «New York Times» (Friedman 1970), aveva sostenuto che il management di un'impresa che avesse utilizzato parte degli utili per finanziare iniziative di natura sociale sarebbe venuto meno al suo obbligo contrattuale di agire in nome e per conto degli azionisti, seguendo invece le proprie valutazioni soggettive per perseguire finalità diverse da quelle dell'impresa: realizzare i più alti profitti possibili. Friedman prendeva in considerazione la possibilità che le risorse destinate alla responsabilità sociale d'impresa potessero essere un investimento. Ad esempio, un miglioramento nelle condizioni di lavoro poteva portare ad una maggiore produttività ed essere quindi perfettamente giustificabile. Si sarebbe solo trattato di valutarne gli effettivi ritorni come per qualunque altro investimento. Ma in questo caso non avrebbe avuto senso parlare di responsabilità sociale d'impresa, visto che si trattava di normali azioni intese ad aumentarne la redditività. Estremizzando, ma non troppo, la



posizione di Friedman, o si è di fronte a una mistificazione, non si fa del «bene», ma solo i propri interessi, oppure a un'indebita appropriazione da parte del management di risorse altrui che, se mai, sarebbero stati gli azionisti, secondo i loro valori e orientamenti, a destinare a progetti sociali.

Questa ambiguità della responsabilità sociale d'impresa è difficilmente eliminabile e in questa sede non è neppure di particolare rilievo. Pur esistendo oggi metriche sofisticate che cercano di misurare i risultati delle risorse che ad essa sono destinate, è spesso difficile capire dove finisce l'investimento in reputazione, e quale è il suo effettivo ritorno, e dove inizia una parziale e arbitraria (perché decisa dal management) socializzazione dei profitti. Ma ciò che conta, guardando ai cinquant'anni passati da quando Friedman pubblicava il suo contributo, è l'identità e la riconoscibilità che le imprese hanno acquisito, sempre più spesso conquistate non solo con i loro prodotti, ma facendosi portatrici di valori e impegni etici. È questa trasformazione che rende sempre meno facoltativo l'investimento in azioni di allineamento tra i comportamenti effettivi e quelli affermati. L'adesione a questi valori ha reso inaccettabile non affrontare e mitigare le esternalità negative che si creano nei rapporti con i diversi stakeholder, che in passato non venivano documentate e tanto meno eliminate o compensate. Oggi, in particolare, con riferimento alla sostenibilità ambientale che ha come controparte un silenzioso stakeholder, non in grado di esprimersi, costituito dalle generazioni future.

### *Le imprese: verso un dualismo di comportamenti*

Il percorso che si è cercato di ricostruire molto sommariamente nei paragrafi precedenti, sia in rapporto alle dinamiche macro, di sistema, sia facendo riferimento a quelle micro, di comportamento delle singole imprese, evidenzia la progressiva presa d'atto dei costi sociali della concorrenza e dello sviluppo economico. Strutture di welfare e responsabilità sociale d'impresa ne

sono, rispettivamente, i due più evidenti prodotti. In entrambi i casi si tratta di risposte a due ordini di fenomeni, entrambi fisiologici, uno che si innesca con la distruzione creatrice che caratterizza l'evoluzione di un'economia di mercato, una corsa che richiede un continuo ricambio, con l'uscita dei soggetti che non sono in grado di reggerne il ritmo, l'altro che porta alcuni dei partecipanti alla corsa a ricorrere a comportamenti che, se anche non sono apertamente illegali, generano comunque delle esternalità negative sugli stakeholder.

In questo paragrafo finale ci concentreremo su questo secondo fenomeno, che riguarda il comportamento individuale, della singola impresa, utilizzando la consolidata strumentazione analitica proposta dalla responsabilità sociale d'impresa. Un approccio interessante sia perché mette in luce in modo organico le aree in cui si generano costi che rimangono spesso occulti, sia perché coinvolge solo una parte delle imprese, quelle più esposte in termini di reputazione e che hanno le dimensioni e le risorse per potervi fare fronte, portando a un potenziale dualismo rispetto a quelle che non hanno queste caratteristiche.

L'esposizione alla reputazione rischia oggi di generare un nuovo dualismo nei comportamenti delle imprese perché chi è più direttamente esposto, quindi anzitutto le aziende che si rivolgono direttamente al consumatore finale, il cosiddetto B2C, ma più in generale quelle di maggiori dimensioni, che hanno un'elevata visibilità sui mercati di riferimento e sui mezzi di comunicazione, è ormai obbligato a seguire comportamenti virtuosi, codificati nella responsabilità sociale d'impresa. Non farlo espone a costi molto elevati: una parte dei clienti potrebbero rivolgersi a concorrenti; parte dei potenziali finanziatori potrebbero diventare indisponibili; risorse umane con competenze chiave potrebbero rifiutare di lavorare per loro. Questa visibilità e i rischi che comportano azioni che non rispecchiano i canoni della responsabilità sociale d'impresa spingono quindi non solo ad evitare azioni illegali, ma a compensare le eventuali esternalità negative prodotte sugli stakeholder.

Ma è solo una parte ancora piccola del sistema economico e ci sono anche imprese che per la natura di ciò che producono, per le loro dimensioni o ancora per i luoghi dove operano hanno una visibilità molto ridotta e risentono poco o per nulla dei costi reputazionali di cui si è appena detto. È un'area dove è più probabile che si verifichino comportamenti illegali, specie nei momenti di crisi, solo aziendale o derivanti da una più generale fase recessiva. È una parte del sistema economico su cui finiscono a scaricarsi le tensioni che nascono da situazioni di difficoltà e dove si diffondono comportamenti anche apertamente illegali. È quindi anche una componente del sistema economico che va analizzata e anche aiutata poiché spesso l'illegalità è dovuta al peso delle difficoltà alle quali ci si trova a fare fronte.

Si può razionalizzare il tema distinguendo tra due diversi insiemi di stakeholder, quelli che hanno un rapporto diretto con l'impresa e quelli che sono invece da essa influenzati indirettamente. I primi sono costituiti da tre gruppi di soggetti, i clienti, siano essi altre imprese, intermediari o consumatori finali, coloro che lavorano per l'impresa, gruppo che ricomprende soggetti con interessi potenzialmente divergenti e che, per questo motivo, conviene distinguere grossolanamente almeno in lavoratori e management, e fornitori, dove va messo in evidenza il ruolo di quelli che forniscono una particolare risorsa, i capitali necessari al funzionamento dell'attività. I secondi sono invece individuabili nelle diverse accezioni che assume la collettività, quindi la comunità di riferimento, quella immediata, dove l'impresa è fisicamente presente, quella che definisce il contesto legale di appartenenza, anzitutto lo Stato, e poi, per gli effetti di sostenibilità, potenzialmente tutti, le generazioni presenti e future.

I comportamenti illegali possono riguardare tutti gli stakeholder elencati, ma nel tempo la loro rilevanza è mutata in rapporto al rispettivo potere contrattuale. Così, l'illegalità nei confronti dei clienti, con truffe vere e proprie sulla qualità dei prodotti e sulla loro corrispondenza alle specifiche dichiarate sono oggi più rare che in passato, sia per la presenza di associazioni di consumatori

in grado di difendere le potenziali vittime sia per un generale spostamento di potere negoziale verso il cliente in un mercato saturo di offerta: chi bara non rimane a lungo sul mercato. L'esistenza di diffusa informazione, ottenibile spesso in tempo reale grazie alla rete, rende oggi più difficile approfittare di asimmetrie informative con comportamenti in senso stretto illegali. L'illegalità in quest'ambito, sui prodotti, naturalmente esiste, come ad esempio nel caso della sofisticazione di prodotti alimentari, ma si manifesta dove essi hanno natura di *commodity* indifferenziate e la marca non è presente.

È invece sul fronte dei fornitori che finiscono per scaricarsi le tensioni sui costi che la competizione esercita su chi è meno efficiente. Una pratica assai diffusa è costituita dal non completo rispetto delle clausole contrattuali sottoscritte, ad esempio ritardando i pagamenti o facendo valere su soggetti deboli la propria forza contrattuale in modo improprio, ovvero sapendo che le condizioni imposte non possono essere economicamente sostenibili per la controparte, ma scaricando su di essa l'onere di trovare una soluzione. È il caso, ad esempio, delle aste a doppio ribasso che si sono diffuse con la crescita del discount alimentare. Comportamenti che cominciano a generare il dualismo di cui si è appena detto e che si manifestano in altri e assai più rilevanti modi quando non si intenda solo ridurre il costo di materiali e componenti necessari alla propria produzione, ma il costo della produzione in quanto tale, a partire dalla componente spesso più rilevante, il lavoro.

Il fenomeno che si innesca è infatti quello della terziarizzazione di attività a soggetti che consentono costi più bassi e dei quali si preferisce non conoscere, o fare finta di non conoscere, le modalità operative. Terziarizzazioni che si concretano nel ricorso ad imprese marginali, talvolta di rilievo locale, come le false cooperative nelle attività di logistica diffuse nel commercio al dettaglio e le tante piccole aziende che si occupano di *facility management*, e trovano macroscopico riscontro a scala globale nell'affidamento a terzi di intere aree di produzione in Paesi in via di

sviluppo. Sono fenomeni che si sono generalizzati e che hanno alimentato il crescente dualismo tra imprese virtuose e imprese che, per causa di forza maggiore o in modo intenzionale, si collocano ai limiti e oltre i limiti della legalità.

In merito, va notato come le attività di servizio, che per definizione non possono ricorrere alla delocalizzazione in luoghi diversi da quelli nel quale il servizio viene svolto, siano quelle che spesso tentano di ridurre i costi di produzione e, anzitutto, il costo del lavoro, attraverso il ricorso a chi opera in questa area grigia del sistema economico. La diffusione, specie nelle piccole imprese di servizi, di contratti di lavoro irregolare è nota e trova un analogo nelle grandi nella terziarizzazione di attività, delegate a soggetti che operano ai limiti della legalità e comunque seguendo pratiche che poco hanno a che fare con la responsabilità sociale d'impresa. Si è già accennato agli appalti delle funzioni di *facility management*, che interessa tutto il sistema delle imprese, e del caso delle attività di magazzino e di quelle di caricamento scaffali nei punti vendita della distribuzione. Caso eclatante è poi quello del *food delivery* che ha visto il diffondersi di rapporti di lavoro subordinato spacciato per lavoro autonomo. Ma situazioni analoghe sono presenti nel ricorso a terze parti nelle attività di montaggio e di riparazione di molte grandi imprese che operano nei servizi, che non coinvolgono solo soggetti privati, ma spesso anche imprese pubbliche in settori particolarmente delicati come quello scolastico e ospedaliero.

C'è chi sostiene che l'adesione a modelli di responsabilità sociale d'impresa è oggi così pervasiva da vanificare, almeno in prospettiva, la possibilità di trasferire su terzi lavorazioni e attività che non garantiscono il rispetto degli impegni che tali modelli impongono. In alcuni casi, specie nei mercati B2C, si è portati a selezionare i propri fornitori tra coloro che hanno comportamenti analoghi per evitare l'accusa di sfruttare, indirettamente, soggetti deboli. È il caso di grandi marche che hanno dovuto selezionare coloro che producono per loro conto per evitare l'accusa di sfruttamento di manodopera sottopagata o che lavora in

condizioni inaccettabili in Paesi in via di sviluppo, o che hanno dovuto garantire prezzi equi agli agricoltori che forniscono loro materie prime da trasformare. Un tipo di impresa che non solo non ricorrerà, anche solo indirettamente, ad azioni illegali nei momenti di crisi, ma sarà anche portata a diffondere comportamenti virtuosi attraverso la certificazione dei propri partner di filiera. Situazioni del genere certamente esistono e il loro effetto di allargamento dell'area dei comportamenti virtuosi è importante, ma si tratta ancora di ambiti ridotti, che lasciano spazi assai ampi al lato negativo del dualismo di cui si è detto.

La terziarizzazione di attività incide anche sull'impatto ambientale con modalità simili a quelle che si sono appena viste parlando di scelta di fornitori e riduzione del costo del lavoro. Si affida a terze parti la gestione dei rifiuti di produzione, che se ne «occupano» con modalità che non vengono verificate e, quando è l'intera produzione che viene ceduta, insieme ad un più basso costo del lavoro si può perseguire una riduzione dei costi dell'impatto ambientale perché essa viene svolta in contesti dove regole e controlli sono meno cogenti. Di nuovo, anche su questo fronte, il dualismo di cui si sta dicendo.

Infine, almeno un accenno a quanto avviene nel rapporto tra impresa e istituzioni, tutti gli enti che in diverso modo rappresentano la collettività. L'estensione, il radicamento e la persistenza dell'evasione fiscale nel nostro Paese sono tali da non poter essere letti come semplice dimostrazione di inefficienza nel perseguire comportamenti illegali. Come dimostrano i continui condoni, essi hanno ricevuto una copertura politica che ha finito per incentivarli e per dare maggiore spazio a chi agisce ai limiti o al di là delle regole. Un effetto che si ha anche, assumendo aspetti paradossali, quando le pubbliche amministrazioni, nel loro ruolo di produttrici di beni e servizi, invece di agire adeguandosi per prime ai principi della responsabilità sociale d'impresa, assumono comportamenti che li contraddicono, come avviene nell'affidamento di attività in appalto senza una verifica sui fornitori e nel persistente ricorso a forme di lavoro precario.

## *Conclusioni*

In definitiva, senza entrare in merito alle tantissime forme che può assumere la creazione di una componente del sistema delle imprese su cui si scaricano le tensioni che il processo competitivo impone e che le spinge ai limiti o oltre i limiti della legalità, ciò che conta è prendere atto che esiste, è rilevante e pone problemi che vanno affrontati. Allo sviluppo di un insieme di imprese virtuose, spesso innovative e continuamente sotto i riflettori, che non possono permettersi di compromettere la loro reputazione, fa da controcanto il persistere, e forse in alcuni contesti anche il crescere, di imprese con caratteristiche opposte. È qui che si toccano i limiti della legalità. Lasciando da parte ciò che avviene con la divisione del lavoro a scala globale, un tema troppo grande per poter essere anche solo sfiorato in questa sede, e limitandosi a considerare il contesto nazionale, crisi aziendali specifiche o legate a quelle più generali dei cicli dell'economia, o ancora la pura e semplice volontà di ottenere maggiori guadagni, creano le condizioni per la nascita di un insieme di attività che non rispettano i contratti di lavoro, gli accordi con i fornitori, l'ambiente e, evadendo agli obblighi fiscali, la comunità di riferimento. Un problema che non può solo essere affrontato con gli strumenti della repressione, che può riguardare i soggetti con connotati più strettamente criminali, ma che va affrontato come problema di sistema, che segnala che una parte di esso non riesce a tenere il passo con la componente che guida innovazione e crescita. Il confronto tra chi è riuscito a tenere il passo con la rivoluzione digitale e i vantaggi della globalizzazione e coloro che su entrambi i fronti sono rimasti indietro, di cui spesso oggi si parla in ambito politico, non è che il prodotto del dualismo di cui si è detto sino a qui (Lind 2020).

In merito, il ruolo delle istituzioni è centrale. Anzitutto, la responsabilità sociale d'impresa come integrazione volontaria di azioni intese a ridurre le esternalità negative conseguenti al loro agire non avviene in un contesto statico e richiede un continuo

intervento di revisione delle regole e delle norme per spostare «l'asticella» più avanti, rendendo obbligati comportamenti prima solo opzionali, come, ad esempio, sta avvenendo per le norme a tutela dell'ambiente. Inoltre, la crescente complessità di tali norme e regole, e il loro crescente costo, richiede da parte delle istituzioni un continuo adeguamento delle capacità di monitoraggio e intervento, eventualmente anche con incentivi, per evitare che si amplino gli spazi di non osservanza e di illegalità. Procedere su entrambi i fronti è necessario non solo per trasformare progressivamente iniziative volontarie in standard di comportamento, ma per evitare che la responsabilità sociale d'impresa finisca per surrogare le istituzioni che rappresentano la collettività in compiti che, come tali, sono chiamate per definizione a svolgere.

### *Bibliografia*

- Aghion P., Antonin C., Simon Bunel S. (2020), *Le pouvoir de la destruction créatrice*, Parigi, Editions Odile Jacob.
- Crane A., McWilliams A., Matten D., Moon J., Siegel D.S. (2008), *The Oxford handbook of corporate social responsibility*, Oxford, Oxford University Press.
- Freeman R.E. (1984), *Strategic management: A stakeholder approach*, Boston, Pitman.
- Friedman M. (1970), *The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits*, «New York Times Magazine», 13 settembre 1970.
- Gallino L. (2014), *L'impresa responsabile*, Torino, Einaudi.
- Gangi F., Mustilli M. (2018), *La responsabilità sociale d'impresa. Principi e pratiche*, Milano, Egea.
- Lind M. (2020), *The New Class War: Saving Democracy From The Managerial Elite*, New York, Penguin Random House.
- Molteni M. (2004), *Responsabilità sociale e performance d'impresa*, Milano, Vita e Pensiero.
- Porter M.E., Kramer M.R. (2011), *Creating shared value*, «Harvard Business Review», 89, pp. 62-77.



# Turismo: ai margini, fuori, contro la legge

*Stefano Landi e Paolo Roca Rey*

## *Introduzione*

Le attività turistiche sono ritenute, in particolare negli ultimi mesi caratterizzati dalla pandemia di Covid-19, a forte rischio di infiltrazione mafiosa, e in generale costituiscono un settore fortemente caratterizzato dal lavoro irregolare.

Il dato criminale assoluto rimane sconosciuto, mentre si rileva l'attenzione e l'attività dei corpi repressivi, in forte crescita in particolare a partire dal 2017. Per quanto non sia ancora possibile disporre di dati aggiornati a tutto il 2020, la mafia nel turismo sembra comunque molto attiva, anche se forse non ancora nella misura che l'allarme mediatico farebbe pensare.

Per quanto riguarda il lavoro, i dati fino a tutto il 2019 dimostrano una crescita continua delle irregolarità accertate nel settore, in misura tripla rispetto al resto dell'economia. Inoltre la crisi Covid ha generato non poche problematiche per i lavoratori, rimasti in larga misura senza tutele, ed espulsi a migliaia, pur a fronte degli ammortizzatori sociali straordinari, mediante il meccanismo del non rinnovo dei contratti a termine e della mancata attivazione di quelli stagionali.

Il lavoro qui presentato, oltre a produrre i risultati accennati e di seguito dettagliati, ha posto le basi per realizzare un osservatorio permanente che aiuti a mantenere alta l'attenzione su di un settore cui viene attribuito un ruolo trainante nello sviluppo del

nostro Paese, a patto che questo non avvenga a scapito delle leggi e delle norme di tutela.

Il presente lavoro si è prefisso lo scopo di indagare la permeabilità del settore turistico all'illegalità intesa in senso generale, nonché la risonanza degli eventuali episodi illegali sui mezzi di informazione.

Si tratta cioè di cercare un riscontro in qualche modo misurabile, se non addirittura verificabile, a un atteggiamento di opinione che tende, spesso con superficialità, ad avvalorare slogan come «turismo=lavoro nero» o anche «turismo=terreno fertile per le infiltrazioni mafiose».

Nelle intenzioni iniziali, oggetto dello studio avrebbe dovuto essere l'intero spettro delle deviazioni dalla legalità occorse nel settore:

- dal livello più grave, intenzionale e organizzato, corrispondente al fenomeno mafioso e alle sue varie declinazioni,
- agli eventuali gradi intermedi di delittuosità o illegalità «comune»,
- fino a quello più blando e potenzialmente accidentale, ai limiti della regolarità, corrispondente a tutte le negligenze e deviazioni dalle normative, difficilmente definibili come prettamente criminali, pur nella loro gravità.

Il gradiente non è evidentemente inventato: si tratta del *décalage* della gravità dei reati eventualmente commessi, fino ad infrazioni passibili semmai di provvedimenti amministrativi.

Si era ipotizzato di poter raccogliere dati o almeno informazioni su più livelli, ma alla prova dei fatti è stata necessaria una semplificazione della scala sui tre gradini appena descritti, e su questa base si è proceduto scandagliando documenti ufficiali di diversa provenienza alla ricerca di dati sistematicamente riferiti al settore d'interesse.

I dati di base così reperiti sono stati poi riportati, organizzandoli secondo le finalità qui perseguite, all'interno di prospetti sintetici (tabelle e grafici) in grado di riassumere brevemente gli

oggetti e i luoghi interessati dalle discusse deviazioni dal legale, la natura delle deviazioni stesse e la loro evoluzione nel tempo, inizialmente con riferimento al periodo compreso fra il 2016 e il 2019<sup>1</sup>, anche se poi, in chiusura del lavoro, si è aggiunto un ulteriore elemento relativo al primo semestre del 2020, come verrà illustrato tra breve.

Procedendo nel lavoro si sono incontrate notevoli difficoltà nel reperire fonti ufficiali che fossero abbastanza dettagliate<sup>2</sup>. Nella maggior parte dei report istituzionali, infatti, i dati sono forniti in forma aggregata, quindi privi di distinzioni sistematiche per settore o comparto o area geografica, e presentano raramente la specificità qui richiesta, che è quella delle attività turistiche.

L'intera impostazione del lavoro è stata finalizzata non solo e non tanto a fornire una fotografia istantanea della situazione, o una sua evoluzione di breve-medio periodo, quanto anche a definire lo zoccolo sul quale innestare un osservatorio permanente sul fenomeno.

### *Contro la legge – i fenomeni mafiosi e la criminalità organizzata nel turismo*

#### *Direzione Investigativa Antimafia*

Per quanto riguarda la criminalità organizzata, si è partiti dall'analisi delle *Relazioni Semestrali al Parlamento* della Direzione

---

<sup>1</sup> Nonostante il presente studio sia stato prodotto fra fine 2020 e inizio 2021 e chiuso il 30 aprile 2021, infatti, la maggior parte delle fonti utilizzate ancora non forniva documenti più recenti del 2019 o quantomeno lo faceva in misura tale da non rendere possibile un'analisi esaustiva del periodo in questione.

<sup>2</sup> Nello specifico, per quanto riguarda il grado intermedio, quello della criminalità comune, si sono ricercate potenziali fonti sia sul sito dell'ISTAT che su quello del Ministero dell'Interno.

investigativa antimafia (DIA)<sup>3</sup>. Se l'impedimento che più spesso ha ostacolato la presente indagine è consistito in un'eccessiva aggregazione dei dati, nelle relazioni DIA il problema non è certo stato la carenza di dettaglio. In esse si riporta, infatti, specifica menzione dei singoli sequestri, arresti, confisci, crimini ecc., comprensiva nella maggior parte dei casi di data, clan mafiosi coinvolti, nome dell'operazione e, ovviamente, luogo. In questo caso quindi, una volta estratte, si sono dovute riaggregare le informazioni prodotte, piuttosto che il contrario.

### *Procedura di raccolta dei dati*

Si è proceduto in primis ricercando, mediante un algoritmo di ricerca automatica, all'interno dei documenti una serie di parole chiave (tabella 1.1) che potessero indirizzare verso i fenomeni d'interesse, e si sono organizzati gli stessi in prospetti semi-sintetici (tabelle di spoglio) che riportassero menzione delle informazioni fondamentali all'identificazione dello specifico evento (luogo, nome dell'operazione, «famiglie» e clan mafiosi coinvolti, breve descrizione dell'accaduto).

La procedura, sperimentale, si è resa necessaria in quanto non risulta sia mai stata effettuata una simile analisi a cui eventualmente poter fare riferimento per approfondirla o aggiornarla, cosa che invece sarà possibile d'ora in avanti.

Con le evidenze così raccolte sono stati successivamente prodotti tre prospetti:

- il primo relativo alla distribuzione delle attività imprenditoriali interessate<sup>4</sup> (tabella 1.2),

---

<sup>3</sup> I dati riportati tuttavia sono il risultato dell'aggregazione delle due relazioni presenti per ogni anno, con l'unica eccezione della relazione relativa al primo semestre 2020 che, essendo l'unica disponibile per l'anno, viene riportata separatamente e rimane esclusa dalle considerazioni relative al periodo oggetto di studio. Data ultimo rapporto: 24 Febbraio 2021.

<sup>4</sup> Le classi in cui si sono raggruppati i risconti sono: *pubblici esercizi, esercizi ricettivi, balneazione* e la classe residuale *turismo in genere*.

- il secondo riportante l'incidenza dei casi sul settore di riferimento (tabella 1.3),
- il terzo relativo alla distribuzione regionale delle manifestazioni criminali (tabella 1.4).

In tutti e tre i casi, i dati sono riportati sia in termini assoluti che relativi.

### *Considerazioni circa i dati raccolti*

Ferme restando le considerazioni già svolte in merito alla completezza e alla precisione delle informazioni raccolte, dai dati elaborati emerge innanzitutto un incremento durante il periodo preso in esame dell'interesse della criminalità organizzata nei confronti delle attività imprenditoriali legate al turismo (o quantomeno una maggiore consapevolezza e attività di contrasto da parte delle autorità competenti circa tale interesse), con un valore di crescita medio annuo del 52,5% dei riscontri di parole chiave sui quattro anni.

Circa la distribuzione territoriale dei riscontri, si nota come le regioni storicamente più caratterizzate e afflitte dal fenomeno mafioso siano teatro della maggior parte degli eventi considerati. Sicilia (14,28%), Calabria (12,7%), Puglia (20,45%) e Campania (15,35%) fanno registrare nel complesso la metà abbondante dei casi. Seguono Lazio (11,7%), Toscana (9,7%) e Lombardia (6,1%)<sup>5</sup>.

Volendo pesare il dato grezzo del numero di riscontri per il numero di imprese attive nel settore turistico a livello regionale, a causa della limitatezza dei dati disponibili, è necessario restringere l'analisi alle sole categorie ATECO di pubblici esercizi ed esercizi ricettivi<sup>6</sup>. Così facendo emergono dati interessanti.

---

<sup>5</sup> Tutte le cifre riportate qui fra parentesi sono pari alla media dei riscontri regionali (tabella 1.4) sui quattro anni.

<sup>6</sup> Il dato circa il numero di imprese attive nei diversi settori è stato estratto infatti dal database Movimprese di InfoCamere, che non fornisce un dettaglio sufficiente a definire il numero di imprese attive nel settore della balneazione

Prima di tutto, risulta come in senso relativo sia la Calabria la regione più infiltrata, e non la Puglia come sarebbe sembrato indiscutibile dai dati assoluti; ciò per l'incidenza del dato circa i casi riguardanti gli esercizi ricettivi, assolutamente sproporzionato rispetto ai dati di qualsiasi altra regione (più del doppio del dato relativo a Sicilia e Puglia, dirette «inseguatrici»).

Viene confermato, invece, il fatto che siano le regioni più meridionali per latitudine (eccezion fatta per la Basilicata) a dover affrontare il fenomeno mafioso più robusto, mentre la Campania, pur restando una delle regioni più esposte anche storicamente, sembra esserlo in maniera meno critica, tanto da vedersi superata dalla Sardegna (anche qui soprattutto per l'incidenza del dato relativo al settore della ricettività, quasi paragonabile a quello di Sicilia e Puglia).

Anche i dati relativi a Lazio e Toscana rimangono fra i più alti, mentre cala drasticamente quello relativo alla Lombardia, fra i più bassi in assoluto, e lievitano sostanzialmente quelli relativi a Friuli Venezia Giulia e Abruzzo (paragonabili a Lazio e Toscana).

Confrontando i dati relativi alle imprese ricettive con i pubblici esercizi, si nota come i valori dei primi siano quasi il quadruplo dei secondi, che invece risultano più equamente distribuiti all'interno del territorio nazionale. Pur concentrandosi nelle zone calde, infatti, per i pubblici esercizi non si registrano picchi neanche paragonabili a quelli registrati per le attività ricettive.

Rapportando poi la presenza mafiosa come emerge dai rapporti DIA con un indice di diffusione e importanza delle attività turistiche della regione<sup>7</sup>, non si nota nessuna correlazione particolarmente evidente fra i due dati, se non la possibilità di dividere le regioni in tre gruppi (come mostrato dal grafico riportato):

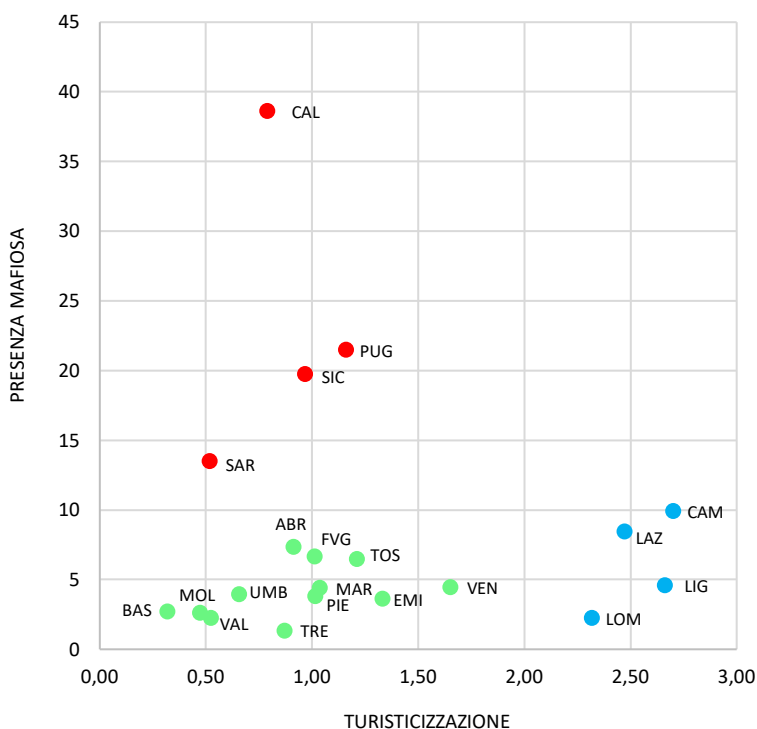
---

(lo fornirebbe il database ISTAT, i cui dati però nel momento in cui si scrive si fermano al 2018), né ovviamente in quello del turismo in genere, trattandosi di una classe residuale.

<sup>7</sup> Ipotizzato qui come il rapporto fra numero di imprese afferenti alla classe ATECO I (Alloggi e Ristorazione) e superficie della regione.

- un primo gruppo di cui fanno parte Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna molto colpito dalla criminalità organizzata, ma con uno sviluppo turistico contenuto, o comunque non fra i più alti;
- un secondo gruppo di cui fanno parte Campania, Lombardia, Lazio e Liguria, con i più alti livelli di attività turistiche, associati a una bassa infiltrazione mafiosa;
- un terzo gruppo di cui fanno parte le regioni restanti, caratterizzato da livelli contenuti sia di turisticizzazione che di manifestazioni mafiose.

*Figura 1.1 – Confronto tra indice di turisticizzazione e presenza mafiosa nel turismo (anni 2017-2020)*



Fonte: nostre elaborazioni su dati DIA e Movimprese.

In estrema sintesi, ciò che emerge è che, con buona approssimazione, la presenza della criminalità organizzata nel settore aumenta spostandosi verso Sud, con le sole eccezioni di Friuli Venezia Giulia, più esposta, e Umbria, Molise e Basilicata, meno esposte.

Ciò che può essere interessante notare, a questo punto, è che le regioni del meridione sono anche quelle in cui lo sviluppo turistico procede a tassi più elevati, il che potrebbe indicare una certa lungimiranza delle organizzazioni malavitose, più interessate a investire dove il settore sta crescendo, piuttosto che dove è già florido e/o dove le organizzazioni criminali stesse sono più radicate.

### *Impatto mediatico*

Grazie all'elevato dettaglio delle relazioni prodotte dalla DIA, è stato possibile, per quanto concerne la criminalità organizzata, disporre di un lungo elenco di eventi puntuali, corredati da una serie di informazioni estremamente specifiche. Né è conseguita la possibilità di verificare la presenza o meno sui media online di queste potenziali notizie, nonché la tipologia del media che di volta in volta le riportava.

Al netto degli algoritmi alla base dei motori di ricerca utilizzati<sup>8</sup> e dell'effetto del tempo sui database dei vari media, specie per gli eventi meno recenti, ciò che sembra risultare piuttosto chiaramente è che la grande maggioranza delle notizie rimane limitata a un contesto locale.

Sono solitamente piccole testate regionali (del Sud) a riportare le notizie meno eclatanti, mentre, perché vengano coinvolte testate nazionali e per così dire più blasonate, è necessaria un'elevata «notiziabilità» dell'evento: ad esempio un sequestro a danno

---

<sup>8</sup> Spesso alcuni articoli compaiono nelle ricerche solo se determinate parole vengono inserite (in particolare il nome della testata), ma non compaiono se ne vengono inserite delle altre teoricamente altrettanto mirate ed univocamente associabili al corpo dell'articolo ricercato.



di figure di spicco o di eccezionale entità, un omicidio, il coinvolgimento di imprese o imprenditori originari di regioni in cui il fenomeno mafioso non sia ritenuto endemico o, meglio ancora, di cosiddetti VIP, che fanno sempre *audience*.

### *Criminalità comune*

Sul sito del Ministero dell'Interno, pur sussistendo quanto detto in precedenza, si sono tuttavia trovati dei documenti interessanti ai fini del presente studio, consistenti nelle relazioni annuali redatte dal *Comitato di Solidarietà vittime dell'estorsione e dell'usura*.

Tali documenti non contengono e non quantificano i fenomeni criminali nel loro complesso, né quelli avvenuti né quelli denunciati, ma solo i provvedimenti di volta in volta adottati («decreti») per contrastarli e a sostegno delle vittime.

Essi, tuttavia, oltre a concentrarsi sui decreti emessi a sostegno dei soggetti colpiti più che sui reati stessi, presentano un grado di dettaglio approssimativo, insufficiente ad esempio a distinguere i casi di usura ed estorsione relativi al fenomeno mafioso – che costituiscono chiaramente una porzione tutt'altro che esigua del totale – da quelli imputabili a distinte manifestazioni criminali «comuni».

Le citate relazioni hanno però il merito di distinguere, sulla base della classificazione ATECO 2007, le attività svolte dalle vittime di usura e/o estorsione a sostegno delle quali sono stati emessi decreti nel periodo considerato di volta in volta.

Nella tabella 2.1 si riporta il dato, sia assoluto che percentuale, relativo alla classe ATECO I, corrispondente come si vedrà meglio tra breve, ad *attività dei servizi di alloggio e ristorazione*, nella sua evoluzione durante il periodo considerato. La percentuale è relativa all'incidenza dei casi del settore sul totale dei casi «decretati».

Come si vede i numeri sono molto esigui in valore assoluto, e anche una loro eventuale tendenza è del tutto imperscrutabile: in

un prossimo sviluppo di questo Osservatorio sarà realisticamente opportuno interagire direttamente con il Comitato per raccogliere, se possibile, dati più ampi e dettagliati.

### *Zone grigie*

Relativamente alle cosiddette zone grigie, ossia tutte le manifestazioni di irregolarità e negligenze che non possono identificarsi propriamente come criminali, queste possono manifestarsi in vari campi: da quello urbanistico/edilizio, a quello ambientale, a quello amministrativo locale, ecc.

Il tema è molto ampio, ma non esistono fonti attendibili né riferimenti chiari sui quali poter effettuare, ad esempio, indagini sui motori di ricerca. In ogni caso non sembra che le attività turistiche sveltino in questi campi per la loro irregolarità.

Diverso il caso dei fenomeni che fondano la propria natura nei rapporti di lavoro, per i quali l'analisi ha potuto prendere le mosse dai *Rapporti annuali sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale* redatti dall'Ispettorato nazionale del lavoro<sup>9</sup>.

### *Procedura di raccolta dei dati*

In questo caso non è stato necessario ricorrere alla ricerca di parole chiave, in quanto buona parte dei dati riportati dall'Ispettorato sono già organizzati in modo da evidenziare il settore imprenditoriale cui fanno riferimento. In particolare, tale ripartizione per settore rispetta la classificazione ATECO (2007), in base alla quale sono qui rilevanti i codici I ed N<sup>10</sup>, corrispondenti

---

<sup>9</sup> Gli analoghi documenti prodotti annualmente da INPS e INAIL non operano alcuna distinzione sistematica per settore merceologico, il che rende irrilevante ai fini qui perseguiti riportarne menzione.

<sup>10</sup> Il codice N in realtà contiene vari settori merceologici che esulano dal nostro interesse, ciononostante si è ritenuto che l'approssimazione fosse abbastanza buona da rendere significativo riportarne i dati.

rispettivamente ad *Attività dei servizi di alloggio e ristorazione* e *Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese*.

Di detti rapporti si riportano la ripartizione delle aziende trovate irregolari rispetto alle pratiche aperte (tabella 3.2), mettendo anche a confronto la percentuale di irregolarità delle classi I ed N con il dato relativo al terziario e con il dato globale. Si riportano poi la ripartizione dei lavoratori risultati irregolari in base alla specifica irregolarità riscontrata, sempre con separata menzione delle classi I ed N, del terziario e del globale. A partire dal dato assoluto diffuso dall'Ispettorato (tabella 3.3), si presentano inoltre due varianti in termini percentuali, che riportano le singole irregolarità, sia al totale per classe (tabella 3.4), che al totale per irregolarità (tabella 3.5).

### *Considerazioni circa i dati raccolti*

La prima evidenza che emerge dall'analisi dei dati raccolti è che la percentuale di aziende irregolari riscontrate per le classi I ed N è sistematicamente maggiore, sia rispetto al terziario (rispettivamente +4,84% e +3,28% in media), che al dato aggregato dell'intera economia (rispettivamente +3,86% e +2,31% in media).

Come accennato, nella tabella 3.4 si riportano i casi registrati per le specifiche irregolarità al totale dei lavoratori irregolari riscontrati per i diversi settori, con l'intento di evidenziare quali irregolarità di volta in volta pesino di più.

Dalla sua analisi si nota che le irregolarità che più pesano sui settori in esame si articolano come segue<sup>11</sup>:

- classe I:
  - lavoro nero: 64,0 % (+24,1% sul terziario, +22,2% sull'economia);
  - orario di lavoro: 9,1 % (-6,23% sul terziario, -5,7% sull'economia);

---

<sup>11</sup> Valori medi sui quattro anni considerati.

- classe N:
  - fenomeni interpositori: 40,9 % (+24,5% su terziario, +26,0% sull'economia);
  - lavoro nero: 18,6 % (-21,3% sul terziario, -23,2% sull'economia);
  - orario di lavoro: 15,6 % (+0,3% sul terziario, +0,8% sull'economia);
  - riqualificazione: 12,8 % (+4,5% sul terziario, +6,0% sull'economia).

È interessante notare che, per quanto concerne il lavoro nero, se nel caso della classe I le irregolarità sono nettamente superiori al dato registrato sia dal terziario che dall'economia tutta, nel caso della classe N, si verifica il contrario in misura analoga. La classe N fa invece registrare un dato assolutamente superiore a terziario ed economia per quanto riguarda i fenomeni interpositori (vedi nota 20).

La tabella 3.5, invece, rapporta i casi registrati per le specifiche irregolarità ai casi fatti registrare dall'economia tutta per la medesima irregolarità, con l'intento di evidenziare il peso dei diversi settori sul dato globale.

Dalla sua analisi risulta anzitutto che i lavoratori irregolari appartenenti ai settori I ed N rappresentano rispettivamente il 19,3% e il 7,0% del dato totale (l'intero terziario rappresenta il 66,9% del totale), che si possono considerare quindi come i due rispettivi valori attesi.

Se inoltre si considerano le categorie di irregolarità per le quali il dato dei settori d'interesse pesa di più rispetto al totale per irregolarità sono le seguenti<sup>12</sup>:

- classe I:
  - tutela dei minori: 46,5 % (77,0% nel terziario);
  - parità uomo/donna: 38,5 % (83,9% nel terziario);

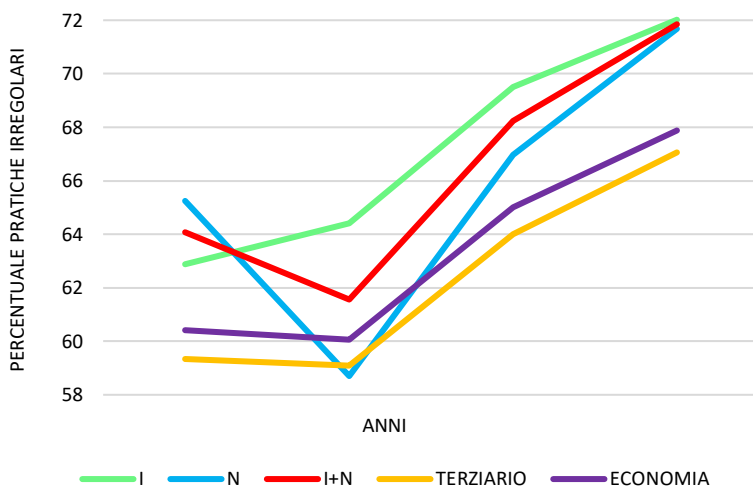
---

<sup>12</sup> Valori medi sui quattro anni considerati.

- lavoro nero: 29,7 % (63,7% nel terziario);
- lavoratrici madri: 23,0 % (81,3% nel terziario);
- orario di lavoro: 12,1 % (68,8% nel terziario);
- riqualificazione: 11,6 % (80,3% nel terziario);
- classe N:
  - fenomeni interpositori: 19,3 % (72,8% nel terziario);
  - riqualificazione: 11,8 % (80,3% nel terziario).

La classe I fa quindi registrare un dato pari a circa il doppio del valore atteso per quanto riguarda tutela dei minori e parità uomo/donna, nonché un dato più alto di esso di circa il 10% per quanto riguarda il lavoro nero. Per quanto riguarda la classe N, invece, anche qui il riscontro più eclatante è quello relativo ai fenomeni interpositori, il cui dato è pari a quasi il triplo del valore atteso.

*Figura 3.1 – Andamento pratiche irregolari per settori I e N, I+N, settore Terziario e totale settori economici (2016-2019)*



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ispettorato nazionale del lavoro

## Conclusioni

Volendo proporre un confronto fra quanto emerso circa la criminalità organizzata (DIA) e le cosiddette zone grigie (Ispettorato Nazionale del Lavoro) bisogna anzitutto restringere nuovamente il campo di indagine alle sole imprese operanti nella classe ATECO I, che come detto comprende attività di ristorazione («*pubblici esercizi*») e di alloggio («*esercizi ricettivi*»).

Così facendo, si depura anzitutto il dato relativo alle mafie dai riscontri relativi a «*balneazione*» e «*turismo in generale*», che è complesso ricondurre a una classe ATECO e di conseguenza problematico confrontare con i dati dell'Ispettorato.

In secondo luogo, si evita di dover considerare il dato dell'Ispettorato relativo alla classe ATECO N, che pur accogliendo attività riconducibili al turismo, ne ricomprende molte altre che col turismo hanno poco a che fare e che di conseguenza è difficile confrontare con i dati prodotti dalle relazioni DIA.

Procedendo dunque al confronto fra i due andamenti<sup>13</sup>, si possono distinguere con facilità due fasi, a cui se ne aggiungerà una terza:

- in una prima fase, compresa fra 2016 e 2018, i riscontri della DIA sono in fortissimo aumento (specie fra 2017 e 2018), mentre quelli dell'Ispettorato sono in lieve calo;
- nel 2018 le due curve vengono a coincidere<sup>14</sup> e la seconda fase, compresa fra 2018 e 2019, vede i due andamenti quasi ricalcarsi a vicenda, tanto che anche le rilevazioni relative al 2019 sono assolutamente in linea l'una con l'altra;
- i primi dati dell'era-Covid, disponibili solo per la DIA e relativi al solo primo semestre 2020, si mostrano omogenei in linea

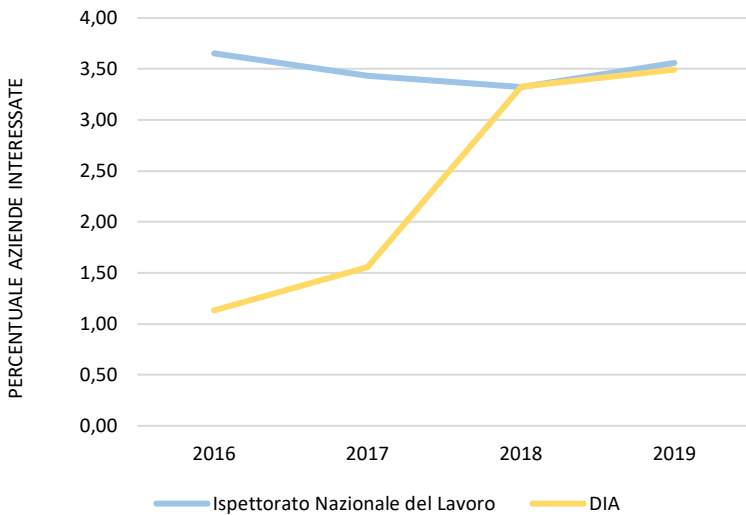
---

<sup>13</sup> Nello specifico si è confrontato il rapporto fra riscontri e aziende attive nel settore d'interesse (classe I ATECO).

<sup>14</sup> È chiaro che i due dati appartengono ad ordini di grandezza differenti e che quindi la loro coincidenza è solo indicativa: per renderli confrontabili è stato necessario standardizzarli (nello specifico moltiplicare il dato relativo alla DIA per 100).

tendenziale con i periodi precedenti, senza mostrare il picco atteso e da molte parti paventato. Certo i tempi delle autorità inquirenti potrebbero essere più lunghi dei quattro mesi di Covid effettivi rilevati (marzo-giugno 2020), ma comunque l'impennata non sembra esserci stata, o almeno non ancora.

*Confronto riscontri DIA-riscontri ispettorato*



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ispettorato del lavoro e DIA.

Tabella 1.1 – DIA: Distribuzione parole chiave

	2016	2017	2018	2019	2020 (I semestre)
Turismo	9	15	9	16	10
Turistico	22	32	67	110	46
Ristorazione	28	33	64	82	44
Ristorante	13	22	35	30	16
Pizzeria	4	10	11	20	2
Pasticceria	1	2	6	10	1
Albergo	5	1	13	13	3
Alberghiero	19	9	34	51	37
Hotel	1	0	3	2	2
B&B	0	0	1	5	0
Agriturismo	1	3	1	0	0
Agriturismo	0	0	0	2	0
Bar	9	10	46	63	20
Resort	1	5	1	2	2
Villaggio	3	3	9	3	0
Ricettivo	0	8	16	30	6
Balneare	4	11	15	23	11
Balneazione	0	0	5	7	3
Agenzia di viaggio	0	0	0	2	0
Albergatore	0	0	1	0	0
Ristoratore	0	2	3	6	0
<b>Totale</b>	<b>120</b>	<b>166</b>	<b>340</b>	<b>477</b>	<b>203</b>
<b>Totale/Pagine</b>	<b>0,19</b>	<b>0,23</b>	<b>0,31</b>	<b>0,30</b>	<b>0,34</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati DIA.



Tabella 1.2 – DIA: Distribuzione notizie per tipologia di esercizio interessato

	2016		2017		2018		2019		2020	
	ASS.	%	ASS.	%	ASS.	%	ASS.	%	ASS.	%
Pubblici esercizi	22	61,1	34	53,1	75	62,0	91	61,9	44	56,4
Esercizi ricettivi	17	47,2	17	26,6	37	30,6	48	32,7	30	38,5
Turismo in genere	3	8,3	21	32,8	15	12,4	23	15,6	19	24,4
Balneazione	5	13,9	4	6,3	12	9,9	22	15,0	6	7,7
<b>Somma</b>	<b>47</b>	<b>130,5</b>	<b>76</b>	<b>118,8</b>	<b>139</b>	<b>114,9</b>	<b>184</b>	<b>125,2</b>	<b>99</b>	<b>126,9</b>
<b>Totale notizie<sup>15</sup></b>	<b>36</b>	<b>100,0</b>	<b>64</b>	<b>100,0</b>	<b>121</b>	<b>100,0</b>	<b>147</b>	<b>100,0</b>	<b>78</b>	<b>100,0</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati DIA.

<sup>15</sup> Il *totale notizie* corrisponde alla totalità delle manifestazioni criminali di cui si è trovata notizia nelle relazioni DIA. Alcune di queste manifestazioni interessano più di un'attività imprenditoriale e/o più di una regione, motivo per il quale la somma dei riscontri in termini assoluti, sia per la tabella 1.2 che per la tabella 1.4 eccede il totale notizie. I valori percentuali sono calcolati su questo totale, di conseguenza la loro somma eccede 100, ciononostante si ritiene che abbia comunque senso riportarla in quanto indicativa della misura di eventuali *overlapping*. Quest'ultimo dato è significativo, sia perché dà un'idea di quanto spesso un'unica manifestazione mafiosa interessi più attività imprenditoriali e/o più regioni, sia perché fornisce un totale più veritiero cui riportare il valore percentuale del singolo settore e/o della singola regione.

Alla stessa maniera, ogni manifestazione criminale può corrispondere – e solitamente corrisponde – all'interno delle relazioni a più riscontri di parole chiave, motivo per il quale anche il totale delle parole chiave eccede il totale notizie.

Tabella 1.3 – DIA: Incidenza imprese interessate su settore di riferimento

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Publici Esercizi + Esercizi Ricettivi (Ateco I)</b>					
Casi <sup>16</sup>	43	60	130	138	74
Imprese del settore	379.899	386.176	390.923	395.005	395.881 <sup>17</sup>
Imprese interessate	0,011%	0,013%	0,033%	0,035%	0,019%
Δ Anno		+18,18%	+153,85%	+6,06%	+0% <sup>18</sup>
<b>Esercizi Ricettivi (Ateco I55)</b>					
Casi	17	18	47	50	30
Imprese del settore	48.934	51.433	53.751	56.417	57.000
Imprese interessate	0,035%	0,035%	0,087%	0,089%	0,053%
Δ Anno		+0%	+148,57%	+2,30%	+0,03%
<b>Publici Esercizi (Ateco I56)</b>					
Casi	26	32	83	88	44
Imprese del settore	330.965	334.743	337.172	338.588	338.881
Imprese interessate	0,008%	0,010%	0,025%	0,026%	0,013%
Δ Anno		+25,00%	+150,00%	+4,00%	-0,02%

Fonte: nostre elaborazioni su dati DIA e Movimprese.

<sup>16</sup> Si sono sommati qui tutti i riscontri rilevati regione per regione, non curandosi della possibilità che più riscontri facessero capo ad un'unica notizia, nella convinzione che, anche in tal caso, trattandosi di realtà geografiche distinte, le imprese interessate fossero comunque molteplici.

<sup>17</sup> Qui e per i seguenti dati relativi al 2020, si è considerato il dato fornito da Movimprese relativo al secondo trimestre dell'anno.

<sup>18</sup> Per ovviare alla distorsione che comporterebbe confrontare i casi relativi al solo primo semestre 2020 con quelli relativi a tutto il 2019, la variazione percentuale è qui (e per i seguenti casi relativi al 2020) calcolata rispetto al solo secondo semestre dell'anno 2019.

Tabella 1.4 – DIA: Distribuzione notizie per regioni interessate

	2016		2017		2018		2019		2020	
	ASS.	%	ASS.	%	ASS.	%	ASS.	%	ASS.	%
Sicilia	7	19,4	7	10,9	16	13,2	20	13,6	8	10,3
Calabria	7	19,4	9	14,1	11	9,1	12	8,2	6	7,7
Puglia	3	8,3	18	28,1	27	22,3	34	23,1	10	12,8
Basilicata	1	2,8	3	4,7	3	2,5	3	2,0	3	3,8
Sardegna	0	0	0	0	4	3,3	5	3,4	2	2,6
Campania	7	19,4	12	18,8	14	11,6	17	11,6	4	5,1
Molise	0	0	0	0	3	2,5	0	0	2	2,6
Lazio	4	11,1	7	10,9	16	13,2	17	11,6	9	11,5
Abruzzo	1	2,8	1	1,6	1	0,8	4	2,7	1	1,3
Umbria	1	2,8	0	0	1	0,8	1	0,7	0	0
Toscana	6	16,7	6	9,4	8	6,6	9	6,1	7	9,0
Marche	0	0	0	0	4	3,3	1	0,7	1	1,3
Emilia Romagna	1	2,8	0	0	4	3,3	6	4,1	3	3,8
Liguria	2	5,6	1	1,6	2	1,7	1	0,7	4	5,1
Veneto	2	5,6	1	1,6	4	3,3	6	4,1	1	1,3
Lombardia	2	5,6	2	3,1	10	8,3	11	7,5	8	10,3
Piemonte	0	0	0	0	1	0,8	4	2,7	1	1,3
Friuli Venezia Giulia	1	2,8	1	1,6	1	0,8	3	2,0	1	1,3
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	1	0,8	2	1,4	2	2,6
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	1	0,7	0	0
<i>Somma</i>	<i>45</i>	<i>125,1</i>	<i>68</i>	<i>106,4</i>	<i>131</i>	<i>108,2</i>	<i>157</i>	<i>106,9</i>	<i>73</i>	<i>93,7<sup>19</sup></i>
<i>Totale notizie</i>	<i>36</i>	<i>100,0</i>	<i>64</i>	<i>100,0</i>	<i>121</i>	<i>100,0</i>	<i>147</i>	<i>100,0</i>	<i>78</i>	<i>100,0</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati DIA.

<sup>19</sup> In questo unico caso la somma è minore del totale notizie, questo perché nel semestre in esame si sono riscontrate più notizie riferite al territorio nazionale in generale – quindi non imputabili ad alcuna regione in particolare – che notizie imputabili a più di una regione.

*Tabella 2.1 – Decreti relativi alla classe ATECO I*

	2016	2017	2018	2019	2020
Usura					
Valore assoluto	1	6	7	? <sup>20</sup>	2
%	1,82	13,04	15,90	8,33	9,09
Estorsioni					
Valore assoluto	3	6	1	?	7
%	6,13	7,89	1,85	5,48	9,86

Fonte: dati Comitato di solidarietà vittime dell'estorsione e dell'usura.

*Tabella 3.1 – Aziende Ispezionate*

	Aziende ispezionate totali	Aziende irregolari		Lavoratori irregolari
2016	141.920	80.316	56,6%	88.865
2017	122.240	73.152	59,8%	88.484
2018	116.846	70.111	60,0%	83.761
2019	113.786	72.255	63,5%	93.482

Fonte: dati Ispettorato nazionale del lavoro.

---

<sup>20</sup> Nella relazione relativa all'anno 2019 il Comitato omette di riportare il dato in termini assoluti circa i decreti emessi.

Tabella 3.2 – Aziende Irregolari

Settore	Pratiche	Regolari	Irregolari		
			Valore assoluto	Valore percentuale	Δ annuo <sup>21</sup>
2016					
I	22.071	8.192	13.879	62,88	
N	4.348	1.511	2.837	65,25	
Terziario	72.914	29.651	43.263	59,33	
Economia	132.942	52.627	80.316	60,41	
2017					
I	20.596	7.327	13.269	64,42	+1,54%
N	4.387	1.812	2.575	58,70	-6,55%
Terziario	67.792	27.733	40.059	59,09	-0,24%
Economia	121.806	48.655	73.152	60,06	-0,35%
2018					
I	18.689	5.699	12.990	69,51	+5,09%
N	4.180	1.384	2.796	66,98	+8,28%
Terziario	61.063	21.981	39.082	64,00	+4,91%
Economia	107.844	37.733	70.111	65,01	+4,95%
2019					
I	19.518	5.462	14.056	72,02	+2,51%
N	4.700	1.331	3.369	71,68	+4,70%
Terziario	62.078	20.449	41.629	67,06	+3,06%
Economia	106.446	34.191	72.255	67,88	+2,87%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ispettorato nazionale del lavoro.

<sup>21</sup> Considerando i valori medi annui si evidenzia come i differenziali relativi alle classi I ed N siano rispettivamente maggiore (+0,48%, +0,56%) e minore (-0,43%, -0,35%) rispetto al dato relativo a terziario ed economia.

Tabella 3.3 – Lavoratori Irregolari per motivo (valori assoluti)

Valori assoluti	Lavoratori irregolari	Extra-comunitari clandestini	Lavoro nero	Fenomeni interpositori <sup>22</sup>	Distacco transnazionale <sup>23</sup>	Tutela minori	Riqualficazione	Lavoratrici madri	Partita uomo/donna	Orario di lavoro	Disciplina in mat. di autotrasporto	Violazioni salute e sicurezza	Violazioni penali	Violazioni amministrative	Aliquote disabili (posizioni non coperte)
2016															
I	16.332	132	11.919	721	?	93	770	128	1	1.414	38	1.097	2.397	?	10
N	5.910	13	1.248	2.288	?	4	1.181	58	0	714	28	315	366	?	46
Terziario	57.209	432	27.077	10.071	?	168	6.131	577	8	8.207	6.416	4.792	7.474	?	211
Economia	88.865	1.357	43.048	13.416	?	236	7.598	697	12	12.257	6.626	27.480	9.948	?	484
2017															
I	17.175	136	10.995	1.020	6	98	523	147	2	1.615	49	1.079	2.494	16.812	127
N	4.762	12	1.091	1.345	33	3	584	38	0	850	16	289	299	8.268	32
Terziario	58.046	364	23.903	6.567	139	164	4.271	501	6	8.603	5.288	5.406	7.702	70.501	517
Economia	88.484	1.227	38.775	9.513	382	220	5.628	633	8	12.956	5.481	25.386	10.010	96.692	674
2018															
I	15.621	105	10.082	643	5	115	769	146	12	1.476	2	1.181	2.359	?	49
N	5.256	11	979	1.875	52	5	744	46	2	1.022	8	305	300	?	22
Terziario	55.997	397	21.544	6.746	212	199	4.528	503	16	11.324	4.355	4.708	6.676	?	692
Economia	83.761	1.332	33.800	10.214	663	263	5.475	615	17	15.210	4.496	23.656	8.907	?	972
2019															
I	19.434	123	10.616	1.404	2	142	744	124	1	1.722	37	1.338	2.578	19.199	30
N	9.099	6	1.080	5.550	27	1	444	33	0	1.182	76	255	342	6.376	40
Terziario	66.039	397	21.516	16.424	304	210	4.773	377	2	7.902	4.374	4.923	7.336	54.198	249
Economia	93.482	1.145	32.367	20.244	549	243	5.827	464	2	11.784	4.540	25.118	9.774	105.767	518

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ispettorato nazionale del lavoro.

<sup>22</sup> Con il termine interposizione si suole indicare l'attività di «mera fornitura di manodopera»: in altre parole viene indicato quel fenomeno per il quale un imprenditore utilizza lavoratori reclutati da un altro soggetto che ne è formalmente il datore di lavoro e dal quale ricevono dunque il compenso. La peculiarità della fattispecie è da ricercarsi nella separazione tra datore di lavoro e utilizzatore della prestazione o, in un'altra prospettiva, nella distinzione tra datore di lavoro formale e datore di lavoro sostanziale.

---

<sup>23</sup> Il distacco transnazionale si configura nell'ambito di una prestazione di servizi nei casi in cui l'impresa con sede in un altro Stato membro dell'Unione Europea o in uno Stato extra UE distacca in Italia uno o più lavoratori in favore di un'altra impresa, anche se quest'ultima appartenga allo stesso gruppo, o in favore di una propria filiale/unità produttiva o di un altro destinatario. Rientra nelle ipotesi di distacco transnazionale anche l'invio in missione di lavoratori effettuato da agenzie di somministrazione di lavoro con sede in un altro Stato membro presso un'impresa utilizzatrice avente sede o unità produttiva in Italia.

Per tutta la durata del distacco, il rapporto di lavoro deve continuare a intercorrere tra il lavoratore distaccato e l'impresa straniera distaccante. La prestazione lavorativa svolta in Italia deve necessariamente avere durata limitata ed essere espletata nell'interesse e per conto dell'impresa distaccante, sulla quale continuano a gravare i tipici obblighi del datore di lavoro, ossia la responsabilità in materia di assunzione, la gestione del rapporto, i connessi adempimenti retributivi e previdenziali, nonché il potere disciplinare e di licenziamento.

Tabella 3.4 – Lavoratori Irregolari (valori percentuali per settore)

Valori percentuali (per settore)	Lavoratori Irregolari														
	Extra-comunitari clandestini	Lavoro nero	Fenomeni intersettoriali	Distacco transnazionale	Tutele minori	Riqualificazione	Lavoratrici madri	Partita uomo/donna	Orario di lavoro	Disciplina in mat. di autotrasporto	Violazioni salute e sicurezza	Violazioni penali	Violazioni amministrative	Aliquote disabili (posizioni non coperte)	
2016															
I	16.332	0,8	72,9	4,4	?	0,56	4,7	0,8	0,006	8,7	0,2	6,7	14,7	?	0,06
N	5.910	0,2	21,1	38,7	?	0,06	20,0	1,0	0	12,1	0,5	5,3	6,2	?	0,78
Terziario	57.209	0,7	47,3	17,6	?	0,29	10,7	1,0	0,01	14,3	11,2	8,4	13,1	?	0,37
Economia	88.865	1,5	48,4	15,1	?	0,26	8,5	0,8	0,01	13,8	7,5	30,9	11,2	?	0,54
2017															
I	17.175	0,8	64,0	5,9	0,03	0,6	3,0	0,9	0,01	9,4	0,3	6,3	14,5	97,9	0,7
N	4.762	0,3	22,9	28,2	0,69	0,1	12,3	0,8	0	17,8	0,3	6,1	6,3	173,6	0,7
Terziario	58.046	0,6	41,2	11,3	0,24	0,3	7,4	0,9	0,01	14,8	9,1	9,3	13,3	121,5	0,9
Economia	88.484	1,4	43,8	10,8	0,43	0,2	6,4	0,7	0,01	14,6	6,2	28,7	11,3	109,3	0,8
2018															
I	15.621	0,7	64,5	4,1	0,03	0,7	4,9	0,9	0,08	9,4	0,01	7,6	15,1	?	0,3
N	5.256	0,2	18,6	35,7	0,99	0,1	14,2	0,9	0,04	19,4	0,15	5,8	5,7	?	0,4
Terziario	55.997	0,7	38,5	12,0	0,38	0,4	8,1	0,9	0,03	20,2	14,38	8,4	11,9	?	1,2
Economia	83.761	1,6	40,4	12,2	0,79	0,3	6,5	0,7	0,02	18,2	5,37	28,2	10,6	?	1,2
2019															
I	19.434	0,6	54,6	7,2	0,01	0,73	3,8	0,6	0,005	8,9	0,2	6,9	13,3	98,8	0,2
N	9.099	0,1	11,9	61,0	0,30	0,01	4,9	0,4	0	13,0	0,8	2,8	3,8	70,1	0,4
Terziario	66.039	0,6	32,6	24,9	0,46	0,32	7,2	0,6	0,003	12,0	6,62	7,5	11,1	82,1	0,4
Economia	93.482	1,2	34,6	21,7	0,59	0,26	6,2	0,5	0,002	12,6	4,86	26,9	10,5	113,1	0,6

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ispettorato nazionale del lavoro.



Tabella 3.5 – Lavoratori Irregolari (valori percentuali per irregolarità)

Valori percentuali (per irregolarità)	Lavoratori irregolari	Extra-comunitari clandestini	Lavoro nero	Fenomeni interpositivi	Distacco transnazionale	Tutela minori	Riqualficazione	Lavoratrici madri	Partita uomo/donna	Orario di lavoro	Disciplina in mat. di autotrasporto	Violazioni salute e sicurezza	Violazioni penali	Violazioni amministrative	Aliquote disabili (posizioni non coperte)
2016															
I	18,4	9,7	27,7	5,4	?	39,4	10,1	18,4	8,3	11,5	0,6	4,0	24,1	?	2,1
N	6,7	1,0	2,9	17,1	?	1,7	15,5	8,3	0	5,8	0,4	1,1	3,7	?	9,5
Terziario	64,4	31,8	62,9	75,1	?	71,2	80,7	82,8	66,7	67,0	96,8	17,4	75,1	?	43,6
Economia	88.865	1.357	43.048	13.416	?	236	7.598	697	12	12.257	6.626	27.480	9.948	?	484
2017															
I	19,4	11,1	28,4	10,7	1,6	44,5	9,3	23,2	25,0	12,5	0,9	4,3	24,9	17,4	18,8
N	5,4	1,0	2,8	14,1	8,6	1,4	10,4	6,0	0	6,6	0,3	1,1	3,0	8,6	4,7
Terziario	65,6	29,7	61,6	69,0	36,4	74,5	75,9	79,1	75,0	66,4	96,5	21,3	76,9	72,9	76,7
Economia	88.484	1.227	38.775	9.513	382	220	5.628	633	8	12.956	5.481	25.386	10.010	96.692	674
2018															
I	18,6	7,9	29,8	6,3	0,8	43,7	14,0	23,7	70,6	9,7	0	5,0	26,5	?	5,0
N	6,3	0,8	2,9	18,4	7,8	1,9	13,6	7,5	11,8	6,7	0,2	1,3	3,4	?	2,3
Terziario	66,9	29,8	63,7	66,0	32,0	75,7	82,7	81,8	94,1	74,5	96,9	19,9	75,0	?	71,2
Economia	83.761	1.332	33.800	10.214	663	263	5.475	615	17	15.210	4.496	23.656	8.907	?	972
2019															
I	20,8	10,7	32,8	6,9	0,4	58,4	12,8	26,7	50,0	14,6	0,8	5,3	26,4	18,2	5,8
N	9,7	0,5	3,3	27,4	4,9	0,4	7,6	7,1	0	1,0	1,7	1,0	3,5	6,0	7,7
Terziario	70,6	34,7	66,5	81,1	55,4	86,4	81,9	81,3	100,0	67,1	96,3	19,6	75,1	51,2	47,8
Economia	93.482	1.145	32.367	20.244	549	243	5.827	464	2	11.784	4.540	25.118	9.774	105.767	519

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ispettorato nazionale del lavoro.

### *Fonti utilizzate*

- Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento – Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia – 1° e 2° Semestre degli anni 2016, 2017, 2018, 2019;
- Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento – Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia – 1° Semestre 2020;
- Commissario per il Coordinamento delle Iniziative Antiracket e Antiusura e Presidente del Comitato di Solidarietà – Relazione Annuale Attività 2016, 2017, 2018, 2019, 2020;
- Ispettorato Nazionale del Lavoro - Rapporto Annuale dell'Attività di Vigilanza in Materia di Lavoro e Legislazione Sociale – Anno 2016, 2017, 2018, 2019.

# L'illegalità e lo sfruttamento nel lavoro domestico e di cura: un problema risolto sulla carta

*Marco Paggi*

Il lavoro domestico è ormai quasi esclusivamente demandato a persone immigrate ed è contrassegnato da un radicato e diffusissimo sfruttamento, anche a prescindere dalla condizione di soggiorno. Rispetto ad altri settori di impiego, lo sfruttamento dei lavoratori in questo ambito è molto poco percepito socialmente, mentre per il suo contrasto si assiste a una rarefatta e difficile applicazione sia dei mezzi legali di tutela e sia delle norme sanzionatorie<sup>1</sup>.

## *La dimensione sociale del fenomeno*

L'ambito che nel settore terziario risulta più massivamente contrassegnato da un diffuso sfruttamento e da varie forme di illegalità è sicuramente quello del lavoro domestico di cura e dei servizi alla persona, ormai da diversi anni prevalentemente rappresentato da lavoratrici immigrate (Gianmarinaro e Palumbo 2020)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le considerazioni che seguono non consentono, per esigenze di sintesi, né un approfondimento dei profili giuridici del fenomeno né l'analisi dei dati e degli studi sociologici in materia, avendo il più limitato scopo di descrivere le dinamiche illecite dello sfruttamento e le connesse problematiche di tutela delle lavoratrici e dei lavoratori.

<sup>2</sup> Secondo i dati nazionali sulle donne vittime di tratta e/o grave

Senza voler qui approfondire il tema dei dati quantitativi, va puntualizzato che le statistiche ufficiali contano soltanto i posti di lavoro regolarmente stabiliti, evidenziando di per sé tale prevalenza<sup>3</sup>, ma ovviamente alle percentuali stimate vanno aggiunti i rapporti di lavoro nero costituiti con cittadine italiane, comunitarie o straniere regolarmente soggiornanti, e quelli con persone extracomunitarie prive (o divenute prive) di regolare permesso di soggiorno, rispetto alle quali non è semplice ipotizzare – anche semplicemente con delle stime – la dimensione quantitativa.

Nonostante il progressivo incremento della domanda di prestazioni di lavoro domestico negli ultimi anni, si è di fatto registrato – in termini di condizioni di lavoro – un incontro nettamente al ribasso con l’offerta rappresentata dall’immigrazione rispetto alla manodopera autoctona, ciò che ha determinato una sostanziale segmentazione etnica del mercato del lavoro in questo settore e ha condizionato ormai da anni i termini di impiego e il trattamento dell’intera categoria<sup>4</sup>. Non solo: l’impiego assolutamente prevalente di migranti ha addirittura visto modificata nel tempo la stessa percezione sociale di questa attività come un lavoro a pieno titolo, sostanzialmente privandola della dignità comunemente riconosciuta a ogni occupazione salariata, rappresentando – ovvero riproponendo in altri termini – quella separazione

---

sfruttamento valutate dai progetti anti-tratta (2017-2019), la servitù domestica e l’agricoltura rappresentano i due principali ambiti di sfruttamento lavorativo: tra il 2017 e il 2019 sono state valutate 118 donne vittime di grave sfruttamento lavorativo, di cui 38 nell’ambito del lavoro domestico e di cura e 37 in quello agricolo.

<sup>3</sup> Secondo i dati INPS, ad esempio, nel 2014 il 77,1% del totale delle lavoratrici e dei lavoratori domestici era di origine straniera ed era rappresentato in larga parte da donne (85,3%), impiegate principalmente nel lavoro di cura (Centro Studi e Ricerche Idos 2015).

<sup>4</sup> Cfr. Sciarba 2016: «lo sfruttamento delle lavoratrici migranti è frutto di una specifica modalità di messa a valore dei movimenti migratori, che produce una precisa segmentazione del mercato del lavoro all’interno della quale forme di razzismo istituzionale hanno uno spazio considerevole e la questione di genere gioca spesso un ruolo fondamentale».

essenzialmente di genere tra spazio pubblico e spazio privato che è alla base della sistematica svalutazione delle attività riconducibili alla sfera della riproduzione e della cura degli individui. È a questo proposito alquanto sintomatico il neologismo utilizzato per indicare gli appartenenti alla categoria: per l'appunto, il termine *badanti* ha soppiantato nel linguaggio comune la collaboratrice familiare o domestica (prima ancora, la becera definizione di *serva*); esso non è affatto neutro né casuale, si è invece affermato perché esprime la diffusa percezione sociale di tale lavoro, ovvero la tendenza a sminuirne la gravosità e le condizioni di sacrificio che esso implica. Il massivo ricorso all'impiego domestico di lavoratrici addette alla cura della persona trova una spiegazione prettamente socio-economica a partire dalla fine degli anni '80, quando – complice il cambiamento delle organizzazioni familiari

la saturazione delle strutture residenziali per gli anziani e l'incremento delle rette hanno suggerito l'alternativa molto più economica e flessibile dell'assistenza domestica, come risorsa utilizzabile anche dalle famiglie dei ceti meno elevati, dando luogo a una massiccia privatizzazione del lavoro di cura che si regge principalmente sulla disponibilità di forza lavoro migrante a basso costo. La minore disponibilità di spesa di larga parte dell'utenza – generazioni di famiglie di normali lavoratori e impiegati autoctoni – ha infatti trovato un modo per edulcorare il conflitto tra l'educazione alla cultura dei diritti dei lavoratori – radicata negli stessi datori di lavoro e nei loro familiari – e le deteriori condizioni di impiego delle lavoratrici domestiche: questo conflitto è stato apparentemente conciliato assimilando la loro funzione – con la definizione di *badanti* – ai lavori di semplice attesa e custodia<sup>5</sup>, che più o meno consapevolmente vengono ritenuti meno gravosi e per conseguenza meno valorizzati, economicamente e

---

<sup>5</sup> Nel R.D. 6 dicembre 1923, n. 2657 sono così definite ed elencate le mansioni che non richiedono un impegno lavorativo assiduo e continuativo, ma che consentono intervalli più o meno ampi di inoperosità, come ad es. custodi, portinai, guardiani, ecc.

non solo, rendendo lo sfruttamento più accettabile socialmente per il datore di lavoro e per la stessa comunità<sup>6</sup>.

D'altra parte, la notoria rarefazione dei procedimenti sanzionatori in tale ambito costituisce un evidente riflesso non solo delle carenze normative ma altresì della scarsa percezione, purtroppo diffusa anche in ambito istituzionale, della grave portata lesiva dello sfruttamento del lavoro domestico. Per dirla in parole povere, lo sfruttamento del lavoro domestico rappresenta una risorsa a buon mercato che sopperisce a un diffuso bisogno delle famiglie, e proprio il fatto che tale fabbisogno sia soddisfatto prevalentemente da donne immigrate lo rende socialmente accettato e ampiamente tollerato.

### *La componente irregolare*

La mancanza di una disciplina effettiva e praticabile dei flussi migratori, che tuttora impone nel quadro normativo vigente una teorica quanto inverosimile assunzione «a distanza» ai fini dell'ingresso regolare, rende la condizione di «clandestinità» un'inevitabile fase di passaggio verso una situazione di regolarità (Caputo 2011) e si presta facilmente ad abusi (Sciurba 2015, Salis, Castagnone e Premazzi 2013); inoltre si alimenta la presenza di irregolari che fungono da calmieri del mercato del lavoro, senza

---

<sup>6</sup> Cfr. Palumbo 2016. La tendenza a muoversi nell'irregolarità e nell'informalità e a non rispettare i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici, soprattutto nel caso di migranti, è molto diffusa e questa attitudine si accentua nel settore domestico – in particolare nelle situazioni di coabitazione – dove i confini tra i rapporti di lavoro e quelli familiari e intimi sono estremamente labili. In questo contesto, molti datori di lavoro non si percepiscono come tali e pertanto non prestano attenzione ai diritti e alla tutela dei propri dipendenti. Anzi, come è emerso dalle interviste, spesso ritengono di fare un «favore» a persone «disperate» offrendo loro un lavoro e un posto dove dormire. In questa prospettiva, l'impellente necessità di lavorare può, in alcuni casi, essere strumentalizzata per far sentire «a posto» con la propria coscienza chi esercita uno sfruttamento.

contare che le c.d. quote di ingresso per lavoro domestico non vengono praticamente più definite dal 2010 (Zorzella e Giovannetti 2020).

Le cicliche sanatorie (o regolarizzazioni, che dir si voglia) non hanno migliorato sensibilmente la situazione, se si considera la scarsa adesione in questo settore più che in altri dei datori di lavoro, titolari esclusivi della scelta se regolarizzare o meno, e che la maggior parte delle lavoratrici interessate è stata costretta a farsi carico degli oneri economici previsti al riguardo, vedendosi di fatto decurtata la retribuzione. In pratica, l'utilizzo dell'opportunità di regolarizzazione da parte dei datori di lavoro – quando avviene – non implica affatto l'instaurazione di un rapporto di lavoro senza sfruttamento illecito, anzi.

A fronte della stima di circa 300.000 persone senza permesso di soggiorno occupate nei servizi alle persone e alle famiglie<sup>7</sup>, l'ultimo provvedimento di emersione di cui all'art. 103 del DL 34/2020 ha visto presentate solo 176.848 domande di sanatoria relative al lavoro domestico, di cui a oggi solo una modestissima percentuale è stata definita: se venissero tutte accolte, in Italia avremmo un incremento del numero di lavoratori domestici regolari di oltre il 20%. Il dato del rapporto tra la stimata presenza di irregolari e il numero di domande non è certo incoraggiante e conferma ancora una volta la scarsa propensione dei datori di lavoro, come del resto avvenuto nelle precedenti sanatorie (Colombo 2009), ma va ulteriormente corretto al ribasso, dovendosi presupporre che una parte apprezzabile delle recenti domande di regolarizzazione per lavoro domestico sia una conseguenza artificiosa, determinata dalla possibilità di regolarizzazione per i soli settori del lavoro domestico, dell'agricoltura e della pesca, una limitazione che ha indotto molti lavoratori irregolari occupati in

---

<sup>7</sup> Stima dall'Osservatorio Nazionale Domina sul Lavoro Domestico istituito nel 2019 da DOMINA, Associazione Nazionale Famiglie Datori di Lavoro domestico (firmataria del CCNL di categoria): [osservatorio@associazionedomina.it](mailto:osservatorio@associazionedomina.it).

settori diversi a procurarsi una più o meno fittizia assunzione quali domestici. I dati ufficiali forniti dal ministero dell'Interno non consentono oggi di distinguere il sesso dei potenziali beneficiari della regolarizzazione ma è tuttavia molto diffusa, tra gli operatori che hanno seguito queste procedure, la convinzione che la quantità di domande relative a maschi si rivelerà di gran lunga eccedente rispetto alla netta prevalenza che contraddistingue in questo settore l'occupazione femminile, ciò che si spiega, appunto, con la scelta legislativa di escludere dalla regolarizzazione tutti gli altri settori di occupazione; in questo senso sembra deporre anche il fatto che sulle 176.848 domande per lavoro domestico solo poco più di 50.000 abbia riguardato l'assistenza di persone non autosufficienti o con handicap (di cui è prevista la necessaria certificazione), mentre sarebbe semmai più attendibile una ben diversa ripartizione quantitativa delle mansioni, se si considera che le statistiche più recenti ripartiscono il lavoro domestico regolarmente denunciato intorno al 50% tra colf e badanti<sup>8</sup>.

### *L'evoluzione delle tecniche di sfruttamento*

Se fino a qualche anno fa lo sfruttamento lavorativo nel lavoro domestico riguardava soprattutto persone prive di permesso di soggiorno e in condizione d'irregolarità sul territorio, con prevalenza di impiego di lavoratrici extracomunitarie dell'est europeo, oggi si è ampiamente esteso alle cittadine comunitarie dell'est (soprattutto rumene), alle richiedenti asilo e alle titolari di una qualche forma di protezione (Osservatorio Placido Rizzotto 2014, Palumbo e Sciarba 2015). Si è dunque registrata nella casistica –

---

<sup>8</sup> Cfr. Dossier 2020 Osservatorio nazionale sul lavoro domestico, a cura di Domina, Associazione Nazionale Famiglie Datori di Lavoro Domestico, con la collaborazione scientifica della Fondazione Leone Moressa, secondo cui i lavoratori domestici regolari sono occupati (n.d.r.: almeno ufficialmente) per il 52% come colf e per il 48% come badanti.



pur in mancanza di dati statistici ufficiali – una riduzione dell’impiego in ambito domestico di persone prive di permesso di soggiorno, soprattutto nell’Italia settentrionale, ma ciò non ha affatto comportato una riduzione delle condizioni di sfruttamento ma piuttosto un affinamento delle sue tecniche, con forme di lavoro «grigio» evidentemente volto a ridurre i rischi di sanzioni e di rivendicazioni (sintomatica risulta al riguardo la proliferazione di molti siti internet contenenti istruzioni per l’uso, fra le quali la raccomandazione di condizionare l’erogazione del mero saldo dell’ultimo stipendio alla previa conciliazione tombale ex art. 411 c.p.c.). È infatti un dato di comune esperienza, ancorché possa apparire paradossale, che nella pratica risulta più incisiva ed efficace la rivendicazione di differenze salariali in favore di una extracomunitaria irregolare, che ovviamente lavora totalmente in nero, rispetto a chi, invece, soggiorna regolarmente o ha la cittadinanza comunitaria. La differenza sta nella deterrenza della sanzione penale ai datori di lavoro, che infatti è prevista unicamente per l’impiego di lavoratori extracomunitari irregolarmente soggiornanti, mentre negli altri casi, come vedremo, può essere applicata una sanzione penale solo nelle ipotesi di grave sfruttamento, il cui accertamento è però molto più aleatorio. Nel caso degli extracomunitari irregolari è invece sufficiente verificare la mera prestazione lavorativa anche di un solo giorno, associata alla mancanza del permesso, per configurare il delitto di cui all’art. 22, comma 12, del Testo Unico sull’immigrazione. In questi casi, temendo la condanna, il datore di lavoro è indotto ad abbandonare l’idea di contestare le rivendicazioni economiche facendo pesare la mancanza di prove e più facilmente reputa opportuno addivenire a una conciliazione decorosa per evitare il ricorso all’autorità giudiziaria (fermo restando che la possibilità di ottenere la regolarizzazione della posizione di soggiorno è invece condizionata dall’accertamento, non meno aleatorio, di condotte di grave sfruttamento, come si esporrà più oltre).

Il problema di fondo, che riguarda trasversalmente sia gli irregolari che le persone regolarmente soggiornanti o comunitarie o

italiane, è che la rivendicazione delle differenze salariali – come pure l'accertamento delle violazioni penali relative allo sfruttamento – si scontra con le particolari difficoltà di provare in questo specifico ambito la sussistenza del rapporto di lavoro subordinato, quando manca un contratto di lavoro o comunque l'effettiva entità e qualità della prestazione lavorativa. È infatti diffusissima, anche quando si tratta di assistenza alla persona, la formalizzazione di rapporti di lavoro grigio, ovvero di contratti part-time, per lo più di 25 ore settimanali (ancora meno nei contratti formalizzati per collaborazione familiare), contratti che coprono – e quasi sempre retribuiscono solo in base al monte ore ufficialmente dichiarato – una prestazione lavorativa di fatto resa a tempo pieno o ben oltre i limiti di orario fissati dal CCNL. Questo infatti è risultato essere il regime orario contrattualmente dichiarato nella quasi totalità dei rapporti di lavoro che hanno formato oggetto tanto dell'ultima quanto delle precedenti sanatorie, senza sostanziale differenza tra le prestazioni di assistenza alla persona e le collaborazioni familiari propriamente dette. Ed è quanto basta per comprendere quanto sia radicata, ormai sistemica, l'abitudine di utilizzare questa forma di lavoro grigio, specie se si considera che le cose non vanno diversamente per chi ha già un permesso di soggiorno o non ne necessita in quanto cittadino comunitario o italiano (Ministero del lavoro e delle politiche sociali *et alii* 2020).

Basterebbe pensare al vistoso divario tra la retribuzione effettivamente spettante e quella di fatto riconosciuta nei più ristretti limiti del contratto part-time, oltre all'evasione contributiva, per qualificare tali situazioni come forme di sfruttamento penalmente sanzionabili, punibili peraltro in misura aggravata qualora si accertino condizioni di impiego vessatorie o degradanti o violazioni della sfera privata del lavoratore. Tuttavia, il problema della prova risulta spesso insuperabile, impedendo quindi la tutela sia in sede penale che civile, prova ne sia che – spiace dirlo – le classiche vertenze delle badanti sono generalmente considerate poco appetibili per i legali.

Per l'appunto, la Corte di Cassazione ha già avuto modo di affermare che «la comprovata permanenza della lavoratrice presso il domicilio dei datori di lavoro non è sufficiente ad affermare anche lo svolgimento di attività lavorativa per tutto il suddetto tempo di permanenza»<sup>9</sup>; sicché tocca alla lavoratrice offrire una serie di prove che, in mancanza di qualsiasi documentazione, non possono che essere costituite da testimonianze: del fatto che ha lavorato in condizioni di subordinazione e non già per compensare l'ospitalità alloggiativa (la tesi difensiva della «ragazza alla pari» o della «ospitalità umanitaria» è molto utilizzata); della effettiva durata del rapporto di lavoro, quando l'assunzione è stata formalizzata successivamente, spesso in sede di sanatoria; quindi del monte ore effettivo nonché della necessità e quantità delle prestazioni di assistenza notturna e/o festiva<sup>10</sup>, oltre che delle specifiche mansioni di assistenza alla persona, se viene richiesto il riconoscimento di una superiore qualifica.

Ma tutto ciò si svolge tra le mura domestiche ed è evidentemente difficilissimo da provare, a maggior ragione quando il rapporto di lavoro si svolge in regime di convivenza ed è quantomai difficile dimostrare quando e quanto si lavora e quando si svolgono le pause e il tempo libero, ciò che in teoria potrebbe avere

---

<sup>9</sup> Cass. civ. Sez. lavoro, Sent.01-10-2013 n. 22399. Pure sintomatico dei problemi di prova, e della maggiore facilità di prova contraria da parte datoriale, quanto affermato da Cass. civ. Sez. VI - Lavoro Ord. 16/12/2020 n. 28703: «In tema di lavoro dei collaboratori domestici, non può essere riconosciuto lo svolgimento di ore di lavoro straordinario nei giorni festivi, utili ai fini del diritto alle differenze retributive e al T.F.R. residuo, allorché sia accertata la volontarietà della scelta del collaboratore di trascorrere il proprio tempo libero in compagnia dell'assistita e del figlio di questa».

<sup>10</sup> Cfr. ad es. Tribunale Milano Sez. lavoro, 28/06/2017: «La dichiarazione del testimone assunta nel giudizio promosso dalla collaboratrice domestica di persona non autosufficiente al fine di far accertare il maggiore orario di lavoro svolto rispetto a quello contrattualmente convenuto, secondo cui la collaboratrice lavorava 24 ore su 24, ha natura generica ed è, pertanto, non idonea a sorreggere la specifica domanda di pagamento di ore di lavoro straordinario notturno».

luogo restando in casa. Si può più facilmente arrivare a dimostrare l'effettivo impegno lavorativo, non senza sforzi e comunque scontando l'alea del giudizio, nei casi in cui sia provata la necessità di assistenza di persone qualora non convivano con altri familiari, ché altrimenti resterebbe spazio per sostenere che costoro concorrono all'attività di assistenza<sup>11</sup>. Nei casi di prestazione in regime di non convivenza la prova – sempre testimoniale ovviamente – è ancora più ardua: raramente i condomini o i vicini di casa si espongono a dichiarare quanto hanno visto abitualmente (l'ingresso e l'uscita della lavoratrice, l'acquisto della spesa, l'accompagnamento della carrozzina, ecc.), mentre accade assai di rado che la lavoratrice possa provare di essere stata regolarmente accompagnata e prelevata presso il luogo di lavoro da persone che non siano parenti, ovvero da testimoni astrattamente attendibili.

D'altra parte, va ricordato che non solo è legalmente preclusa l'applicazione della c.d. maxi sanzione per lavoro nero ai datori di lavoro domestico ma che anche qualsiasi ispezione è legalmente preclusa nelle private abitazioni<sup>12</sup>; ciò significa che i dati ufficiali relativi ai modestissimi risultati dell'attività degli uffici di vigilanza devono essere letti come risultato esclusivo delle difficili mediazioni svolte a seguito di convocazione presso la loro sede

---

<sup>11</sup> Cfr.: Cass. civ. Sez. lavoro, Sent. 08-03-2012 n. 3630: «La Corte d'Appello, sulla premessa che la Ar. era non vedente e non deambulante, e dunque non poteva rimanere priva del necessario sostegno nella propria abitazione, riteneva, dunque con congrua motivazione, che nell'avvicinarsi, le odierne resistenti dessero un'assistenza continua nell'arco delle ventiquattro ore alla Ar. stessa, con la conseguenza che era acclarata la natura dell'attività espletata e l'orario di lavoro e la frequenza settimanale della prestazione».

<sup>12</sup> I luoghi in cui l'attività ispettiva può essere legittimamente svolta sono dettati dal Dpr 520/1955, ma il legislatore ha escluso dal testo normativo le abitazioni private, per le quali non si applicano le normali regole sull'accesso ai luoghi di lavoro: l'articolo 8, comma 2 del Dpr, infatti, dispone che gli ispettori del lavoro, nei limiti del servizio a cui sono destinati, sono ufficiali di polizia giudiziaria: possono visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno e della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri e i lavori, «in quanto siano sottoposti alla loro vigilanza», i dormitori e i refettori annessi agli stabilimenti.

per il tentativo di conciliazione monocratica, che ovviamente scontano la mancanza di prove anche in termini di risultato economico.

Si spiega dunque a fronte di tali ostacoli il ricorso a videoregistrazioni come mezzo di prova, che solo recentemente è stato sdoganato dalla Corte di Cassazione come mezzo lecito di prova<sup>13</sup>, ma si tratta evidentemente di un espediente di non facile utilizzo, peraltro rilevante solo nella misura in cui effettivamente consenta di ricostruire la tipica giornata lavorativa e la decorrenza temporale del rapporto di lavoro. Dal punto di vista probatorio, dunque, i tentativi presentano limiti oggettivi, manca solo di sperimentare la geolocalizzazione quotidiana e oraria del cellulare della lavoratrice (con tanto di consulenza tecnica che ne dimostri l'affidabilità), e chissà se ciò verrà considerato una prova o quantomeno un solido indizio. Se queste sono le difficoltà per provare la prestazione lavorativa, si può facilmente immaginare quali siano le concrete possibilità di dimostrare (a meno del soccorso della tecnologia) le privazioni della libertà personale, come pure le condotte vessatorie o estorsive o di molestia anche sessuale che vengono spesso riferite.

### *Le sanzioni penali*

Per quanto riguarda i reati tipicamente connessi allo sfruttamento lavorativo, dobbiamo constatare che nell'esperienza pratica non risultano casi di vera e propria tratta a fini di sfrutta-

---

<sup>13</sup> Cfr.: Cass. pen. Sez. V, 05/07/2019, n. 46158: «Non commette il reato di interferenze illecite nella vita privata di cui all'art. 615-bis c.p. la lavoratrice subordinata che, pur in assenza di un consenso del datore di lavoro, effettui riprese fotografiche all'interno dell'abitazione dello stesso datore di lavoro in cui sia lecitamente presente e produca le immagini in sede di giudizio relativo al rapporto di lavoro subordinato promosso dalla lavoratrice nei confronti del datore di lavoro. (Nella fattispecie, si trattava di immagini degli ambienti interni e del mobilio ivi presente)».

mento lavorativo e come tali sanzionabili ai sensi dell'art. 601 c.p.; in altre parole, non sembra esistere o comunque non è stata individuata sino a oggi alcuna filiera criminale che governa il reclutamento all'estero e l'ingresso illegale finalizzato allo sfruttamento nel lavoro domestico. I fenomeni di sfruttamento qui esaminati, ancorché basati su intermediazioni, sono dunque interni a tutti gli effetti al territorio nazionale.

Ha invece diretta attinenza alla casistica qui considerata, almeno in teoria, la possibilità di sanzionare la condotta di riduzione in stato di schiavitù o di servitù di cui al nuovo testo dell'art. 600 c.p.<sup>14</sup>, che tuttavia è condizionata dalla necessità di dimostrare l'elemento oggettivo dello «stato di soggezione continuativa», concetto questo la cui indeterminatezza è uno degli aspetti interpretativi più problematici della norma, molto raramente configurabile – ma soprattutto dimostrabile – in tema di sfruttamento lavorativo (a differenza della casistica di sfruttamento sessuale)<sup>15</sup>.

Lo sfruttamento nell'ambito del lavoro domestico, qualora il rapporto di lavoro tra i due soggetti assuma carattere parafamiliare<sup>16</sup> può invece configurare il reato di maltrattamenti contro

---

<sup>14</sup> Articolo così sostituito dall'art. 1, L. 11 agosto 2003, n. 228.

<sup>15</sup> V. ad es. Cass. pen. Sez. V Sent., 24/09/2013, n. 44385: «Ai fini della configurabilità dello stato di soggezione, rilevante per l'integrazione del reato di riduzione in schiavitù, è necessaria una significativa compromissione della capacità di autodeterminazione della persona offesa, anche indipendentemente da una totale privazione della libertà personale. (In applicazione del principio di cui in massima la S.C. ha censurato la decisione del giudice di appello – che ha affermato la responsabilità, in ordine al reato di cui all'art. 600 cod. pen., dell'imputato, esercente attività circense, accusato di far vivere un'intera famiglia di origine bulgara al seguito della carovana del circo, in precarie condizioni igieniche, obbligandola a svolgere spettacoli raccapriccianti e lavori defaticanti senza il rispetto degli ordinari tempi lavorativi – ritenendo che detti elementi, pur sintomatici del reato in questione, sono insufficienti alla sua integrazione se ad essi non faccia riscontro un'apprezzabile limitazione della capacità di autodeterminazione della vittima)».

<sup>16</sup> Il rapporto di lavoro assume carattere parafamiliare quando è caratterizzato da relazioni intense e abituali, da consuetudini di vita tra i soggetti, dalla

familiari o conviventi previsto dall'art. 572 del codice penale, mentre il delitto punito dall'art. 603 bis c.p., di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, nella versione modificata dalla legge 199/2016<sup>17</sup>, si presta ora a sanzionare direttamente il datore di lavoro a prescindere dal concorso o meno di intermediari (e anche in assenza di una convivenza parafamiliare), quando sia verificata la sussistenza di uno o più degli indici di sfruttamento ivi considerati:

la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali; la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

La giurisprudenza non ha ancora avuto occasione di chiarire il rapporto tra queste due fattispecie, ovvero di chiarire quando, nel contesto del lavoro domestico, si applichi l'una e quando l'altra, o entrambe<sup>18</sup>, ma ciò appare particolarmente sintomatico se si

---

soggezione di una parte nei confronti dell'altra, dalla fiducia riposta dal soggetto più debole del rapporto in quello che ricopre la posizione di supremazia e che la esercita tramite il potere direttivo o disciplinare (Cass. pen. Sez. VI, 11/04/2014, n. 24057; nello stesso senso, *ex multis*, Cass. pen. Sez. VI, 23/09/2020, n. 27905).

<sup>17</sup> Per una esaustiva ricostruzione della legislazione e della giurisprudenza in materia di sfruttamento lavorativo, cfr. D. Mancini, Il contrasto penale allo sfruttamento lavorativo: dalle origini al nuovo art. 603-bis c.p., in *Altalex*, 26/05/2017.

<sup>18</sup> La violazione semplice dell'art. 603 bis, comma 1, c.p. si applica espressamente «salvo che fatto costituisca più grave reato», ma la violazione dell'art. 572 c.p. è più grave, mentre nel caso di violazione aggravata prevista dall'art. 603 bis al comma 2 la sanzione è più grave rispetto a quanto previsto dall'art. 572 c.p. Quindi, si può ipotizzare che nelle situazioni di sfruttamento «parafamiliari» le circostanze del caso consentano di applicare volta per volta l'una o

considera che non risultano pubblicate sentenze penali riferite alle situazioni di sfruttamento in esame, circostanza di per sé eloquente.

In estrema sintesi, si può dire che, in base alle circostanze concrete del caso, entrambe le fattispecie di reato menzionate risulterebbero in teoria applicabili a moltissime situazioni sia di lavoro nero che di lavoro grigio in ambito domestico, tuttavia il già descritto problema della difficoltà di provare le circostanze dello sfruttamento in una privata abitazione, ovvero le concrete condizioni di lavoro e l'effettiva entità della prestazione svolta, continuano evidentemente a costituire uno dei principali ostacoli – non certo l'unico<sup>19</sup> – per l'applicazione dei rimedi previsti dall'attuale ordinamento. Cionondimeno, si dovrebbe pur sempre ipotizzare una maggiore possibilità di raggiungere la prova dei reati, grazie ai più penetranti poteri di indagine spendibili in sede penale, rispetto al rigoroso regime della prova delle differenze salariali maturate avanti il giudice del lavoro.

Per quanto riguarda più specificamente le condizioni di impiego dei lavoratori privi di permesso di soggiorno, è noto che l'accertamento di situazioni di particolare sfruttamento può dar luogo al rilascio di un permesso di soggiorno, con una funzione incentivante delle denunce e indirettamente premiale. A questo riguardo concorrono in modo complementare le disposizioni di cui all'art. 18 e all'art. 22, comma 12 bis e ss., del T.U. sull'immigrazione, che tuttavia non risultano facilmente applicabili al lavoro domestico, prova ne sia che non si ha notizia di casi concreti risolti in base a dette norme.

Le specifiche condizioni delle lavoratrici impiegate nel lavoro domestico e di cura, specie quando il regime di convivenza

---

l'altra sanzione; sebbene non si possa escludere un'interpretazione che invece ritenga ammissibile, a fronte della diversità dei beni giuridici tutelati, il concorso di entrambi i reati ed il conseguente «cumulo» di pena.

<sup>19</sup> In questa sede, per esigenze di sintesi, non è possibile approfondire il tema della particolare condizione di soggezione e vulnerabilità in cui si trovano specialmente le lavoratrici immigrate impiegate nel settore. Al riguardo cfr: Alemani 2016.



produce un forte isolamento e una maggiore vulnerabilità, non sono certo le più favorevoli né per incoraggiare le denunce né, tantomeno, la speranza di trovare migliore collocazione; ma non si può fare a meno di considerare che alle già esposte difficoltà di prova dello sfruttamento in tale ambito si associano ulteriori difficoltà date dalla formulazione di dette norme, che evidentemente non sono state concepite pensando alle situazioni di sfruttamento qui esaminate. L'art. 18 era stato pensato per tutelare essenzialmente le vittime di sfruttamento sessuale; infatti la prevista concessione di un permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale è condizionata dall'accertamento di situazioni di violenza o di grave sfruttamento quando «emergano concreti pericoli per l'incolumità della vittima, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione a delinquere o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari». La legge 199/2016 ha sostanzialmente esteso il campo di applicazione di detta norma, includendo tra i reati che consentono di autorizzare il rilascio del permesso di soggiorno anche il delitto di sfruttamento di cui all'art. 603 bis c.p., ma soltanto qualora sussista l'aggravante della violenza o minaccia di cui al comma 2 dello stesso articolo, ferma restando comunque la necessità di valutare – con evidenti margini di discrezionalità – la sussistenza e gravità del pericolo. È dunque evidente come vi sia scarso spazio per applicare detta norma al lavoro domestico anche a fronte di condizioni di lavoro particolarmente deteriori, a meno di poter provare condotte aggravanti che sono tipiche di ambiti lavorativi diversi, come l'agricoltura, ma che normalmente non è necessario attuare o non è facile accertare in ambito domestico.

Quanto allo specifico permesso per le vittime di sfruttamento lavorativo, l'art. 22 del T.U. sull'immigrazione è stato al riguardo modificato con il Dlgs.109/2012, che ha recepito, peraltro tardivamente, la direttiva 52/2009/CE, espressamente rivolta a garantire sanzioni per lo sfruttamento degli irregolari e ad incentivare le denunce, con la previsione di un permesso sostanzialmente premiale. Fra i limiti che presenta la citata norma interna

di recepimento, che sono molti (Masera 2012, Paggi 2012), spicca la scelta tutta politica di ridimensionare il concetto stesso di sfruttamento – che la direttiva riferisce chiaramente alla condizione individuale – riferendolo in via generale solo ai casi in cui siano occupati più di tre lavoratori in condizione irregolare di soggiorno<sup>20</sup>, ciò che esprime la precisa e consapevole volontà di escludere in pratica dal campo di applicazione della norma il lavoro domestico, pure a fronte di situazioni che presentano gli indici di sfruttamento tipizzati dall'art.603 bis del codice penale.

Consola solo fino a un certo punto, quindi, che le norme sin qui considerate possano trovare – almeno teoricamente – maggior spazio di applicazione nei confronti di quelle organizzazioni pseudo-imprenditoriali che si possono a buon diritto definire vere e proprie associazioni a delinquere e che sempre più diffusamente offrono servizi di assistenza domiciliare, lucrando sulle condizioni di sfruttamento delle lavoratrici (in questi casi in numero ben superiore a tre), utilizzando forme di lavoro grigio analoghe a quelle sopra considerate ovvero abusando di contratti a progetto, che sottendono paghe irrisorie e l'esclusione di diritti fondamentali quali le ferie, i permessi e il riposo. È fin troppo evidente che il vero datore di lavoro non può che essere colui che utilizza le prestazioni e concretamente controlla il lavoratore, così come è chiaro che si tratta di attività di intermediazione e di somministrazione di manodopera vietate, mancando le prescritte autorizzazioni al riguardo. Ma simili organizzazioni – spesso in forma cooperativa – continuano a proliferare con una certa serenità: sono infatti strutturate per non avere nulla da perdere sotto il profilo patrimoniale e normalmente hanno una vita breve,

---

<sup>20</sup> Salvi i casi di lavoro minorile in età non lavorativa e i casi in cui sussistano a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro (il rinvio dell'art. 22 comma 12 bis T.U. alle «altre condizioni di sfruttamento di cui al terzo comma dell'art. 603 bis c.p.» è infatti riferito alla formulazione dell'art. 603 bis antecedente le modifiche introdotte con la L. 199/2016, il cui terzo comma prevede dette circostanze aggravanti.

perché pronte a rigenerarsi sotto nuove spoglie quando vengono lentamente ad accumularsi gli accertamenti e le sanzioni, mentre gli utilizzatori – spesso ma non sempre in buona fede – non vengono normalmente coinvolti nei procedimenti sanzionatori<sup>21</sup>.

D'altra parte, la mera rilevazione dell'intermediazione o della somministrazione illecita non integra di per sé il reato di sfruttamento di cui all'art. 603 bis c.p.<sup>22</sup>, per la cui configurazione sono richiesti accertamenti ben più penetranti e laboriosi, che costituiscono (o forse vengono percepiti come se fossero) un carico straordinario di attività che va ben oltre la consueta attività di ispezione e verbalizzazione e risultano difficili da gestire per gli addetti alla vigilanza, ciò che costituisce una strozzatura per l'afflusso delle notizie di reato all'autorità giudiziaria.

È peraltro inquietante notare che, nonostante si tratti di organizzazioni che non mancano di promuoversi con ampia pubblicità e sono quindi immediatamente individuabili, molto di rado (per usare un eufemismo) vengono esercitati i controlli che più ragionevolmente dovrebbero portare alla loro soppressione sul nascere.

## *Conclusioni*

In definitiva, si può dire che siamo in presenza di un segmento del mercato del lavoro pressoché interamente caratterizzato da un'elevatissima illegalità ormai strutturale, la cui portata dovrebbe

---

<sup>21</sup> Le sanzioni penali originariamente previste nei confronti degli utilizzatori dall'art.18, comma 2, del Dlt 276/2003 sono state depenalizzate a norma dell'art. 1, comma 1, D.Lgs. 15 gennaio 2016, n. 8.

<sup>22</sup> Cfr. Cass. pen. Sez. IV, 19/12/2018, n. 5081: «Il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'art. 603-bis c.p. non richiede che gli indici di sfruttamento ivi indicati debbano necessariamente coesistere, e sanziona i comportamenti che non si risolvono nella mera violazione delle regole poste dal D.Lgs. n. 276/2003, e, in ispecie, dall'art. 18, senza peraltro raggiungere lo sfruttamento estremo di cui al reato di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù previsto dall'art. 600 c.p.».

essere considerata molto rilevante non solo per il grave pregiudizio sistematicamente sofferto dalla maggior parte delle persone occupate, senza la disponibilità di rimedi apprezzabili ed effettivi, ma altresì per la massiva evasione che ciò produce sotto il profilo fiscale e previdenziale; di fatto siamo però costretti a constatare che questo fenomeno, anche quando presenta profili di rilevanza penale in relazione all'impiego di irregolari o agli indici di sfruttamento dell'art. 603 bis c.p. (per i regolari o i comunitari), viene percepito e trattato – a tutto concedere – come una forma di criminalità a bassa soglia, non già per la sua scarsa rilevanza e per la mancanza di norme sanzionatorie bensì, più semplicemente, perché non riguarda gli autoctoni se non marginalmente.

La reale volontà politica di mantenere o modificare lo status quo potrà misurarsi rispetto a proposte che non rappresenterebbero certo delle rivoluzioni copernicane, rivolte a incentivare l'emersione e ad assicurare una più seria repressione delle violazioni, a partire dal riconoscimento della deducibilità fiscale dei costi assunti dalle famiglie e dall'estensione dei poteri ispettivi presso le stesse.

### *Bibliografia*

- Caputo A. (2011), *Immigrazione e politiche del diritto in Italia*, in Peretti Isabella, a cura di, *Schengenland. Immigrazione: politiche e culture in Europa*, Roma, Ediesse.
- Castagnone E., Salis E., Premazzi V. (2013), *Promoting integration for migrant domestic workers in Italy*, FIERI – International and European Forum of Research on Immigration, ILO, Torino.
- Colombo A. (2009), *La sanatoria per le badanti e le colf del 2009: fallimento o esaurimento di un modello?* in [www.fieri.it](http://www.fieri.it) (27 novembre 2009, articolo online).
- Gianmarinaro M.G., Palumbo L. (2020), *Le donne migranti in agricoltura: sfruttamento, vulnerabilità, dignità e autonomia*, in Osservatorio Placido Rizzotto, a cura di, *V Rapporto Agromafie e caporalato*, Roma, Ediesse.

- Maioni R., Zucca G. (2016), *Viaggio nel lavoro di cura. Chi sono, cosa fanno e come vivono le badanti che lavorano nelle famiglie italiane*, Roma, Ediesse.
- Mancini D. (2017), *Il contrasto penale allo sfruttamento lavorativo: dalle origini al nuovo art. 603-bis c.p.*, in [www.altalex.it](http://www.altalex.it) (26 maggio 2017, articolo online).
- Masera L. (2012), *La nuova disciplina penale in tema di contrasto allo sfruttamento del lavoro degli stranieri irregolari: l'inizio di una diversa politica criminale in materia di immigrazione?*, «Diritto immigrazione e cittadinanza», 3/2012.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal (2020), *Rapporto annuale sul mercato del lavoro 2019. Una lettura integrata*.
- Osservatorio Nazionale Domina sul Lavoro Domestico (2020), *Rapporto annuale sul lavoro domestico 2020*.
- Osservatorio Placido Rizzotto (2014), *Agromafie e caporalato. Secondo rapporto*, Roma, Ediesse.
- Paggi M. (2012), *La tutela degli immigrati irregolari vittime di grave sfruttamento in ambito lavorativo: un percorso ad ostacoli per l'effettivo recepimento della direttiva 52/2009*, «Diritto immigrazione e cittadinanza», 4/2012.
- Palumbo L. (2016), *Grave sfruttamento e tratta nel lavoro domestico e in agricoltura in Italia. Un'analisi critica degli strumenti di contrasto, prevenzione e tutela delle vittime In Italia*, Global Governance Programme, Trafficko, Firenze, European University Institute.
- Palumbo L., Sciarba A. (2015), *Vulnerability to Forced Labour and Trafficking: The case of Romanian women in the agricultural sector in Sicily*, «AntiTrafficking Review», 5/2015.
- Sciarba A. (2015), *La cura servile, la cura che serve*, Pisa, Pacini.
- Sciarba A. (2016), *Vulnerabilità, consenso, responsabilità. Alcuni casi di grave sfruttamento lavorativo e tratta delle donne migranti in Italia*, «Cosmopolis. Rivista di filosofia e teoria politica», 2/2016.
- Zorzella N., Giovannetti M., a cura di (2020), *Jus Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli.



# Mercati ortofrutticoli, Gdo e logistica mafiosa

Marco Omizzolo

## *Premessa*

Le mafie vengono spesso descritte come potere antistatale oppure come organizzazioni clandestine e criminali portatrici di una potenza militare che si contrappone allo Stato. In realtà, come afferma Isaia Sales (2015), quella mafiosa non è violenza antistatale o antisistema ma violenza *infrastatale*, ossia interna all'organizzazione statale. Non si tratterebbe, dunque, di un potere esterno allo Stato che vuole sovvertire l'ordine costituito ma di un potere interno allo Stato che vuole condizionarlo, capace di agire e svilupparsi mediante la propria capacità di dialogare e accordarsi con referenti pubblici e privati di varia appartenenza. Ciò deriva non dalla forza militare delle mafie (o almeno non solo), ma dal network sociale che esse riescono a costruire e a governare, ossia dal complesso di relazioni che tessono e consolidano nel tempo mediante approcci diversi (intimidatori, corruttivi o affaristico-clientelari). Come correttamente affermato dalla Commissione Antimafia con la sua relazione conclusiva approvata il 7 febbraio 2018 (in particolare i capitoli 2, 4.3 e 4.4), la forza di espansione delle organizzazioni criminali resta ancora straordinariamente rilevante sul piano politico-economico, con l'acquisizione di nuovi consensi all'interno della classe imprenditoriale di diversi settori economici. Si tratta di una capacità di penetrazione e radicamento che presuppone non solo il possesso e

l'investimento di ingenti capitali ma anche di relazioni aperte, accordi e interventi concordati mediante professionalità di alto profilo. Gli ingenti profitti ricavati dalle attività illecite tradizionali (traffico di droga, ad esempio) sono reinvestiti nell'economia legale, dando luogo a intrecci sempre più stretti tra criminalità mafiosa, corruzione, criminalità economica, liberi professionisti ed esponenti della Pubblica Amministrazione. È espressamente dichiarato dalla Commissione, infatti, che «le mafie sono diventate, nonostante la repressione, protagoniste di una parte dell'economia italiana e internazionale». Una considerazione che è anche un grido d'allarme per la capacità delle mafie di gestire la complessità propria della società contemporanea mediante l'espansione e sofisticazione del loro network criminale, e non solo a proposito di affari e territori periferici. Sono infatti queste relazioni a rendere le mafie radicalmente pericolose e non immediatamente riconoscibili, dotate di consenso sociale mediante la loro capacità di allargare il contesto dei loro interessi economici e, nel contempo, di penetrare in ambiti istituzionali con lo scopo di ottenere potere crescente. D'altra parte, bisogna considerare che tra le diverse mafie sono in corso da molto tempo processi di isomorfismo, ovvero di crescente rassomiglianza e conformità, con effetti di reciproca influenza, pur conservando aspetti significativi della matrice originaria. Il Dipartimento investigativo antimafia (DIA), già con la relazione del primo semestre 2011, riconosceva in modo esplicito la modalità di insediamento e radicamento territoriale delle varie mafie, che

non passa necessariamente per l'occupazione del territorio e l'intimidazione ma per la pratica dell'avvicinamento/assoggettamento (spesso cosciente e consenziente) di soggetti legati negli stessi luoghi da comunanza di interessi, come ad esempio gli imprenditori edili operanti nella zona dove maggiore è l'influenza del gruppo criminale o, ancora, politici e amministratori pubblici disposti a sottoscrivere patti di connivenza per tornaconto elettorale o economico.



Le mafie si qualificano dunque, in modo evidente, per la loro capacità di insediarsi e radicarsi in un territorio (come anche in alcuni ambiti economici), di disporre di notevoli risorse economiche, di influenzare la vita politica e istituzionale a livello locale e nazionale mediante un importante apparato militare e soprattutto per mezzo di un fondamentale consenso sociale derivante da relazioni strutturate con esponenti della pubblica amministrazione, della stessa politica, dell'economia e delle professioni. In questi tratti si rileva la struttura criminale delle mafie sempre orientata alla ricerca del profitto e del potere, con gradi diversi di radicamento territoriale (Sciarrone Rocco 2006), grazie a rapporti di cooperazione con soggetti che esercitano funzioni legittime, ovvero che detengono posizioni di potere politico e sociale. In un'interessante intervista condotta da Sergio Nazzaro per il magazine *Leurispes.it* a Cafiero De Raho<sup>1</sup>, procuratore capo della Procura Nazionale Antimafia, si afferma

Dagli anni Settanta le mafie hanno iniziato a comprendere che avevano bisogno di sviluppare forme organizzate per il reinvestimento del danaro proveniente dalle attività illecite. Reinvestire i proventi criminali significava strutturarsi sul territorio per esprimersi con soggetti economici propri, contigui. Originariamente le mafie si servivano di parenti, persone con rapporti di frequentazione poi anche su questo fronte hanno provveduto a trovare forme più evolute: intermediazione, mediazione, interfaccia capace di mimetizzare la provenienza criminale dei capitali. La struttura economica e imprenditoriale si è andata ad accompagnare a quella militare. Quest'ultima ha operato sempre più con forme indirette di coazione: ad alcune organizzazioni bastano poche parole, a volte anche forme lievi e indirette di intimidazione, così da rendersi immediatamente comprensibili. Ricordo, per esempio, Antonio Piromalli quando organizza la propria struttura in modo da chiedere alle società che si occupano di villaggi turistici, di utilizzare le sue imprese di pulizie, servizi e forniture [...]. Avvalersi di reti di società di servizi, falsa fatturazione, forniture a prezzi

---

<sup>1</sup> Intervista pubblicata sul magazine *Leurispes* il 15 febbraio 2021.

ribassati, attività che permettono di entrare in contatto con ulteriori società e quindi infiltrarsi sempre più profondamente e aggregare società che apparentemente sono sane, e che usano false fatturazioni per migliorare i loro profitti. Questo è motivo di profonda preoccupazione [...]. La mafia, la 'ndrangheta, la camorra, la mafia foggiana, mafia del Gargano, nascono su specifici territori per poi proiettarsi altrove. Questo è il segno della loro forza, costituire proprie cellule che sono cosche, 'ndrine, clan in altre regioni d'Italia. A questo segue la proiezione delle strutture economiche che operano su tutto il territorio nazionale per reinvestire e occultare i capitali accumulati. Quindi, da una parte il controllo del territorio di provenienza anche attraverso l'uso della forza, e dall'altra parte il controllo dell'economia nei territori che vengono infiltrati. Il salto di qualità è quando si superano i confini nazionali, quando la proiezione è di livello europeo e oltreoceano. America del Nord tanto quanto l'America del Sud: ecco che diventa chiara la proiezione globale delle mafie. Una rete criminale che non ha confini o frontiere. Le forme che utilizzano sono le più avanzate del mondo finanziario. Società costituite in paesi che non hanno legislazioni stringenti nel contrasto alla criminalità organizzata e alle sue infiltrazioni nell'economia. Si muovono in territori dove la legge è più debole. Noi dovremmo parlare di paradisi «normativi», piuttosto che di paradisi «fiscali». Sono quei paesi dove le mafie hanno una specifica capacità nel riuscire a piegare le norme o aggirarle, sfruttando le falle dei sistemi internazionali. Inoltre, proprio i più recenti sviluppi giudiziari, ci fanno intravedere che questa distinzione di cosa nostra, 'ndrangheta, camorra come entità criminali diverse e separate quasi non corrisponde più alla realtà. Gli esempi si ricavano dalle indagini, dalle evidenze investigative in più occasioni: per esempio, nel traffico di cocaina le diverse organizzazioni operano insieme pro quota. Allo stesso modo nel settore del gioco online: stessi soggetti esperti nel settore finiscono per essere riferimenti per la mafia, la camorra e la 'ndrangheta. Anche nel settore del riciclaggio di denaro accade la stessa cosa. Emerge un quadro di evidenze che dimostra come le diverse mafie operano assieme, come unica entità. Questo ci dice che è necessario un ulteriore passo in avanti, gli uffici e gli organi deputati al contrasto devono condividere informazioni e lavorare sempre di più in sinergia. Sempre di più, le Direzioni Distrettuali hanno esigenza di condividere le conoscenze, anche a livello internazionale, così come i nostri investigatori con le altre polizie dei diversi paesi. Le mafie si combattono con la più ampia conoscenza, la più ampia condivisione che sia propria di tutti coloro che operano sul territorio nazionale; in questo senso anche le banche dati sono fondamentali.

Resta evidente, ad esempio, l'operazione «Petrol-mafie SPA»<sup>2</sup> che ha fatto emergere la gigantesca convergenza di interessi della camorra, della 'ndrangheta e della mafia catanese nel business della commercializzazione illecita di carburanti e del riciclaggio per centinaia di milioni di euro in società petrolifere intestate a soggetti insospettabili, portando all'arresto di 71 persone. Si è così scoperto un giro di false fatturazioni per oltre 600 milioni di euro e Iva dovuta pari ad oltre 130 milioni di euro, accise non versate per circa 31 milioni di euro, nonché 1 milione di euro in contanti sequestrato in un'autovettura. Sono centinaia di milioni riciclati e reimpiegati in attività finanziarie asservite al business criminale, dove non potevano mancare i conti esteri per l'occultamento di oltre 41 milioni di euro, accuratamente sistemati in società di comodo bulgare, rumene, croate e ungheresi, in attesa di rientrare nella disponibilità delle stesse organizzazioni criminali. In particolare, come rilevato dall'Eurispes, la Guardia di Finanza ha portato alla luce la strettissima connessione fra dinamiche evasive e criminali, emblematiche dell'ennesimo tentativo di infiltrazione della criminalità organizzata nel mercato legale delle imprese, realtà ormai diffusa capillarmente su tutto il territorio nazionale. Come si vedrà, questi rapporti sono ricercati attivamente non solo dai mafiosi, ma anche da esponenti delle istituzioni, della politica e dell'economia in un circuito perverso e perpetuante.

L'investimento mafioso nel settore agroalimentare e conseguentemente in quello logistico, commerciale e dei grandi mercati ortofrutticoli è orientato proprio dal network criminale mediante un sistema ampio e consolidato di relazioni che connettono le mafie con esponenti delle libere professioni, dello Stato e dell'economia, generando un mix che consente loro di penetra-

---

<sup>2</sup> Condotta dallo Scico della Guardia di Finanza, dai Nuclei di Polizia Economico-Finanziaria e dai Ros dei Carabinieri dell'aprile 2021 quale esito finale delle indagini delle Direzioni Distrettuali Antimafia di Napoli, Roma, Reggio Calabria e Catanzaro con il coordinamento della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e di Eurojust.

zione in settori strategici per l'economia italiana e di governare, o almeno condizionare, nel contempo, i processi di ristrutturazione e riorganizzazione della filiera agricola e con essi le dinamiche proprie del capitalismo contemporaneo (Colloca e Corrado 2013). Questa dimensione, peraltro, allarga lo spettro dell'analisi comprendendo quella internazionale se non anche globale mediante le relazioni sociali ed economiche che derivano dalla globalizzazione capitalistica e dunque dalla facilità di movimentazione e investimento di capitali illeciti di origine mafiosa. Questa rete criminale – nel contempo locale, nazionale e globale – si incrocia perfettamente con la filiera del cibo, dalla sua produzione al trasporto, dalla distribuzione, trasformazione e vendita, e palesa una trasformazione metodologica e simbolica. Le mafie, infatti, tendono sempre più ad abbandonare l'abito militare per vestire la giacca e la cravatta, riuscendo a gestire i plurimi vantaggi della globalizzazione, delle nuove tecnologie, dell'economia e della finanza. A tutti gli effetti, come afferma il sesto rapporto Agromafia di Eurispes, i poteri criminali si annidano nel percorso che frutta e verdura, carne e pesce, devono compiere per raggiungere le tavole degli italiani e degli europei, passando per alcuni grandi mercati di scambio fino alla grande distribuzione, distruggendo la concorrenza, il libero mercato legale e soffocando l'imprenditoria onesta. Secondo Gian Carlo Caselli e Gian Maria Fara<sup>3</sup>,

siamo ormai di fronte ad organizzazioni che esprimono una «governance multilivello» o più «governance multilivello» sempre più interessate a sviluppare affari in collaborazione che non a combattersi. E Il comparto agroalimentare si presta ai condizionamenti e alle penetrazioni: poter esercitare il controllo di uno o più grandi buyer significa poter condizionare la stessa produzione e di conseguenza il prezzo di raccolta, così come avere in proprietà catene di esercizi commerciali o di supermercati consente di determinare il successo di un prodotto rispetto ad altri.

---

<sup>3</sup> Presidente dell'istituto Eurispes.

Questa combinazione di soggetti, ogni volta diversa in relazione al contesto storico-sociale, economico e politico, determina una consorzeria mafiosa (Omizzolo 2016) organizzata in modo organico nel sistema di produzione economico e politico vigente<sup>4</sup>.

È con questa premessa che si vuole indagare la presenza e il condizionamento delle mafie della filiera agroalimentare italiana (agromafie), con particolare riferimento ad alcuni mercati ortofrutticoli italiani, alla grande distribuzione organizzata e alla logistica, cogliendo la loro penetrazione e capacità di condizionamento all'interno di tali settori, strategici per il Paese. Comprendere questi processi, sui quali sono numerosi gli interventi di varie Procure e delle forze dell'ordine, come si avrà modo di approfondire, consente di analizzare un fenomeno che è sistemico e non settorializzabile. D'altro canto, il business delle agromafie, ancora secondo l'ultimo rapporto dell'Eurispes, contra circa 25 miliardi di euro. Si tratta di denaro che deriva da un sistema articolato che riflette la centralità di questo settore per le mafie e la loro capacità di gestire tale capitale mediante professionalità e competenze avanzate con le quali esse riescono ad entrare in contatto e ad assoldare in maniera sistemica e funzionale.

### *Gli affari delle mafie in alcuni grandi mercati ortofrutticoli italiani: Milano e Fondi*

I mercati ortofrutticoli costituiscono gli anelli vertebrali fondamentali del sistema agricolo nazionale ed internazionale. Si

---

<sup>4</sup> Si cita l'ammontare miliardario dei patrimoni sequestrati e confiscati nel corso degli anni ad alcuni criminali legati al boss Matteo Messina Denaro, operanti in vari settori imprenditoriali: dall'edilizia alle energie rinnovabili, dalla grande distribuzione alimentare al comparto turistico-alberghiero e agli investimenti immobiliari, dal settore d'investimento nelle opere d'arte a quello dei giochi e delle scommesse on line, per finire con il traffico internazionale di reperti archeologici.

tratta di organizzazioni, spesso pubbliche o a maggioranza pubblica, che governano la distribuzione e commercializzazione dell'ortofrutta, quale settore strategico per il Paese. Ciò sta a significare che l'eventuale condizionamento, operato in passato o in corso, di tali organizzazioni, costituisce per le mafie un affare di primissimo livello per la loro conseguente capacità di gestire, insieme alla produzione, anche il reclutamento illecito della manodopera (caporalato), la sofisticazione alimentare e tutto il relativo indotto economico, le truffe ai fondi pubblici, comunitari e non solo, le attività di riciclaggio e il condizionamento delle istituzioni. Nel caso in analisi, ci si concentrerà sui mercati ortofrutticoli di Milano e Fondi<sup>5</sup>.

### *L'ortomercato di Milano, tra condizionamenti mafiosi e inchieste giudiziarie*

La gestione del mercato ortofrutticolo di Milano, affidata alla società Sogemi (società che la gestisce per conto del Comune), è stata oggetto di numerose indagini antimafia<sup>6</sup>. Ognuna di queste racconta nel dettaglio l'attività di penetrazione di alcuni clan mafiosi e la loro capacità di alterare le relazioni manageriali e amministrative dello stesso.

Sotto questo profilo, tra le varie, è stata fondamentale l'ordinanza di custodia cautelare promulgata nel 2007 nei confronti di Salvatore Morabito (esponente della cosca Morabito di Africo

---

<sup>5</sup> Esistono numerosi altri mercati ortofrutticoli oltre a quello di Fondi e Milano che meriterebbero una specifica analisi. Sul mercato di Vittoria si rinvia alla conoscenza del fenomeno da parte del giornalista Paolo Borrometi e del magistrato di Cassazione Bruno Giordano.

<sup>6</sup> Il mercato ortofrutticolo all'ingrosso di Milano, come risulta da ricognizione sitografica, è il più grande d'Italia per quantità di prodotti commercializzati (oltre 1.000.000 tonnellate/anno) e si caratterizza per l'ampiezza della gamma di prodotti offerti. La posizione geografica, al centro del Nord Italia e dei principali corridoi di transito internazionale, assicurano al mercato milanese la leadership nella distribuzione di prodotti ortofrutticoli in Italia e in Europa.

nella locride), Antonino Palamara, Pasquale Modaffarri e altre 21 persone, che ha messo in luce il condizionamento della cosca Morabito-Bruzzantini all'interno del grande mercato milanese, grazie all'arruolamento dell'imprenditore Antonio Paolo, titolare del consorzio di cooperative Nuovo Coseli. La cosca Morabito-Bruzzantini, infatti, avrebbe utilizzato, dal 2003-2004 fino al 2007, l'ortomercato come punto logistico per il traffico internazionale di cocaina, con tanto di night club (il For the King) aperto in un locale della stessa Sogemi. Il castello societario era composto da cinque consorzi di cooperative i cui vertici, secondo la Procura, venivano selezionati dallo stesso Morabito ottenendo in cambio la disponibilità delle strutture interne e coperture dei loschi affari della sua cosca. Le operazioni di riciclaggio, in questo caso, avvenivano attraverso società dette «cartiere», il cui compito era quello di rilasciare fatture per spese inesistenti con lo scopo di favorire la ripartizione dei profitti tra i vari esponenti della cosca, quantificati in circa nove milioni euro. La cosca e le sue molteplici articolazioni societarie avevano acquisito anche il monopolio delle attività interne come facchinaggio, pulizie, assunzione di lavoro giornaliero e controllo degli accessi. Nel 2004 Salvatore Morabito, di ritorno dal periodo di soggiorno obbligato ad Africo (Reggio Calabria), venne addirittura omaggiato di un pass per i suoi spostamenti all'interno dell'area commerciale, effettuati mediante la Ferrari di sua proprietà.

Per aggiornare questa governance mafiosa, nel 2017 ancora l'ortomercato di Milano è stato interessato da un'importante indagine (operazione Provvidenza) della DDA (Direzione distrettuale antimafia) di Reggio Calabria. Cambiano i protagonisti ma si ripete la storia precedente. In questo caso la cosca è quella dei Piromalli, guidati da Antonio, che agivano insieme a esponenti di cosche alleate come i Mazzaferro e gli Alvaro. Antonio Piromalli è il figlio del boss Giuseppe Piromalli detto Facciazza (arrestato nel 1999 e detenuto nel carcere di massima sicurezza de L'Aquila) e reggente della cosca, utilizzava l'ortomercato quale centro di raccordo per i suoi traffici internazionali di droga. Secondo la

DDA di Reggio Calabria, Antonio Piromalli almeno dal 2014 aveva sviluppato il suo business all'interno dell'ortomercato grazie a una serie di affiliati e fiancheggiatori che teneva sotto il suo controllo mediante il metodo mafioso esercitato dalla sua persona<sup>7</sup>. Il boss calabrese risultava socio occulto per le forniture di prodotti agroalimentari dispensati dal consorzio Copam di Varapodio (Reggio Calabria) attraverso svariate imprese (Ortopiaz-zolla Srl e La Polignanese Srl, a loro volta controllate dalla P&P Foods) interposte di fatto alla Sogemi, determinando le strategie commerciali delle stesse e strumentalizzandole al fine di conseguire profitti illeciti crescenti attraverso la gestione di una rete commerciale funzionale alla vendita delle arance clementine di provenienza calabrese collocate sul mercato italiano della grande distribuzione, come anche in Romania, Danimarca e in altri paesi. Egli provvedeva anche al finanziamento dell'organizzazione mafiosa attraverso operazioni di riciclaggio in attività imprenditoriali e commerciali, previo occultamento dell'illecita provenienza del denaro.

In questo modo, non solo si reinvestivano i capitali provenienti dalle attività illecite, ma si organizzavano truffe su larga scala ai danni dei consumatori, producendo un cospicuo flusso di denaro attraverso false fatturazioni, utilizzo di carte di credito anonime e pagamenti in nero ed estero su estero. Un business che prevedeva, in sintesi, il commercio ortofrutticolo, il trasporto di carichi, il posteggio degli automezzi, lo sfruttamento del lavoro nero e il traffico di cocaina. Il figlio di Giuseppe Piromalli avrebbe inoltre compiuto operazioni legali con l'ausilio di molti liberi professionisti per realizzare catene commerciali della grande distribuzione, ristorazione e attività di import-export di prodotti agroalimentari a livello internazionale, a partire dal tristemente

---

<sup>7</sup> Spesso l'agire mafioso è esercitato senza violenza ma per riconoscimento del potere mafioso da parte di coloro che si vuole subordinare. Per questa ragione l'esercizio della violenza mafiosa è secondario e sempre più eccezionale mentre diventa più articolato il concetto di metodo mafioso.



noto olio di sansa contraffatto e spacciato per olio d'oliva grazie a rapporti privilegiati con la famiglia Gambino, spesso venduto nelle maggiori catene di supermercati americane<sup>8</sup>.

Per evitare di immaginare un legame univoco di natura criminale tra l'ortomercato e alcuni clan calabresi, e invece per comprendere come la natura reticolare del business mafioso non sia circoscrivibile dentro ambiti geografici delimitati, si deve anche ricordare che, a metà febbraio del 2021, la società Santini, storica azienda bergamasca del settore ortofrutticolo, tra i più grandi maturatori di banane italiani, con una partnership storica con la multinazionale Chiquita, è stata obbligata a lasciare i mercati di Milano, Bergamo e Verona a seguito della revoca della sua concessione da parte degli enti gestori. La decisione deriva dall'interdittiva antimafia della Prefettura di Bergamo. Il punto vendita all'ortomercato di Milano è tornato in possesso all'ente gestore Sogemi mentre quello del mercato ortofrutticolo di Bergamo è tornato in possesso alla Bergamo Mercati. Il punto vendita di Verona ha invece chiuso dal 20 febbraio. Intanto la F.lli Santini Srl ha fatto ricorso al TAR di Brescia. Queste sono alcune delle inchieste e indagini riguardanti gli affari e interesse delle mafie all'interno di uno dei centri ortofrutticoli più importanti d'Europa, a dimostrazione della potenza propria del network mafioso nel settore agricolo e commerciale del Paese.

Per completare questa sintesi, si deve citare l'operazione dei carabinieri del Ros dell'ottobre del 2020 a seguito di un'indagine patrimoniale avviata nel giugno precedente quale prosecuzione dell'operazione Provvidenza. Nel mirino degli inquirenti, ancora una volta, le attività legali e illegali gravitanti attorno al mercato ortofrutticolo di Milano e quindi il sequestro di diversi beni immobiliari per un valore complessivo di 1,5 milioni di euro di proprietà dell'imprenditore Girolamo Mazzaferro, 85 anni, fratello

---

<sup>8</sup> La sofisticazione alimentare è uno dei business delle agromafie. In tal senso è urgente approvare la proposta di legge avanzata da Gian Carlo Caselli contro i reati agroalimentari che giace irresponsabilmente in Parlamento.

di Teodoro. Si trattava di due imprese agricole con sede a Gioia Tauro, quattro immobili di cui tre a uso abitativo e uno agricolo fra Gioia Tauro e Roma dal valore di 600 mila euro, insieme ad altri due immobili (un deposito e un terreno dal valore di 700 mila euro) acquistati con i proventi da usura a danno di due cittadini di Gioia Tauro.

Il condizionamento *interno* delle mafie è emerso anche in seguito all'indagine Mani in pasta (Procedimento Penale n. 3275/19 RGNR e n. 2153/2020 RG GIP del 27 aprile 2020 - DDA Palermo) conclusa dalla Guardia di finanza il 12 maggio 2020 con 91 arresti tra Palermo e Milano, che ha colpito i vertici del mandamento di Resuttana, mettendo in evidenza gli investimenti criminali che coinvolgevano il settore dei giochi, degli appalti, delle commesse sui lavori eseguiti nei cantieri navali di Palermo, dello smaltimento dei rifiuti e delle attività del locale mercato ortofrutticolo. Sono, inoltre, state documentate ulteriori condotte delittuose finalizzate all'infiltrazione nell'economia legale attraverso l'acquisizione e/o la costituzione di attività commerciali nel campo della torrefazione e della commercializzazione del caffè, ma anche di bar, supermercati, macellerie, in tutto il territorio nazionale e, in particolare, a Palermo e Milano<sup>9</sup>.

### *Il mercato ortofrutticolo di Fondi e le continue inchieste per mafia*

Il caso del mercato ortofrutticolo di Fondi (MOF), nel sud Pontino, anche in questo caso uno dei mercati ortofrutticoli più grandi d'Italia e d'Europa, risulta particolarmente significativo. Nel 2007 fu la Direzione distrettuale antimafia (DDA) di Reggio Calabria a indagare su due soggetti, Carmelo e Venanzio

---

<sup>9</sup> Significativo lo stralcio dell'ordinanza in cui si evidenzia: «la volontà di impadronirsi delle attività del territorio o di addomesticarle ai propri desiderata, attraverso l'intimidazione, l'imposizione di prodotti o la cogestione, è emersa nel settore del commercio di prodotti agro-alimentari, nell'ambito del mercato ortofrutticolo, nella torrefazione e nella vendita del caffè, nelle agenzie di scommesse e gioco d'azzardo, nelle attività collegate ai cantieri navali».

Tripodo, residenti nel Comune di Fondi, località di soggiorno obbligato del padre Domenico Tripodo, uno dei boss storici della provincia di Reggio Calabria. I due controllavano, attraverso intimidazioni nei riguardi di commercianti all'ingrosso della Calabria e della Sicilia, l'accesso di questi ultimi al mercato ortofrutticolo di Fondi. In particolare, essi costringevano numerosi imprenditori siciliani e calabresi del settore ad avvalersi della loro intermediazione per lavorare nell'ambito delle spedizioni di merce dal centro agricolo di Vittoria<sup>10</sup> al mercato ortofrutticolo di Fondi, con la collaborazione di esponenti di Cosa Nostra. Secondo quanto ricostruito dagli inquirenti in una telefonata ammessa agli atti del relativo processo, Venanzio Tripodo avrebbe dichiarato all'amministratore di Mof spa: «Al Mof entra chi dico io».

Secondo la Commissione d'accesso<sup>11</sup> al Comune di Fondi, i fratelli Tripodo ed esponenti politici del Comune:

Appaiono altamente significative le connessioni emerse chiaramente in sede di accesso tra la famiglia Tripodo e i soggetti legati per via parentale anche a figure di vertice del Comune di Fondi, nonché a titolari di attività commerciali pienamente inserite nel Mof.

---

<sup>10</sup> Nell'ambito di questa riflessione ci si concentra sui mercati ortofrutticoli di Milano e Fondi. Meriterebbe un approfondimento, perché inserito nello stesso sistema, anche il mercato di Vittoria, in Sicilia. Per approfondire questo aspetto si rimanda alle inchieste e riflessioni del magistrato Bruno Giordano.

<sup>11</sup> La Commissione d'Accesso al Comune di Fondi si insedia l'11 aprile del 2008 per accertare le infiltrazioni delle mafie nell'attività amministrativa. La richiesta di insediare la Commissione arrivò dal Prefetto di Latina, Bruno Frattasi, e prese il via dalle dichiarazioni dell'assessore di Forza Italia del Comune, Riccardo Izzi che confesserà ai Carabinieri e alla Dda di Roma i suoi legami con la 'ndrina. Izzi ammise di essere stato eletto con i voti della famiglia Tripodo e di averli favoriti in qualità di amministratore comunale. La commissione di accesso concluderà i suoi lavori con una relazione di circa 500 cartelle che il Prefetto Frattasi consegnerà al ministro dell'Interno di allora, Maroni, in cui verranno ricostruite speculazioni edilizie, scambi di voti, riciclaggio di denaro di provenienza illecita e condizionamenti nell'affidamento degli appalti.

D'altro canto erano già accertati i collegamenti «della famiglia Tripodo con elementi della mafia calabrese e clan camorristici, in particolare quello dei casalesi».

La catena dei rapporti prevedeva Venanzio Antonino Tripodo (fratello di Giovanni Carmelo) in strettissimi rapporti con Franco Peppe, titolare di stand al Mof, il quale risultava in collegamento con il Sindaco all'epoca in carica, nonché con Aldo Trani che aveva diretti rapporti con soggetti di elevata caratura criminale.

Anche la DDA di Napoli, con l'operazione Gea, ha accertato il condizionamento su quel mercato della camorra e precisamente dei Casalesi e del clan Mallardo, legati da un patto di spartizione del settore ortofrutticolo che prevedeva la gestione da parte dei Casalesi del MOF e dei Mallardo dei centri ortofrutticoli di Giugliano. Altra famiglia di camorra, la D'Alterio, come si avrà modo di specificare in seguito, si occupava invece del monopolio assoluto del trasporto su gomma da e per i mercati ortofrutticoli di Fondi, Aversa, Parete, Trentola Ducenta e Giugliano e da questi mercati verso il Sud Italia, in particolare verso i mercati di Palermo, Catania, Vittoria, Gela e Marsala<sup>12</sup>.

Già nel 2016 il Tribunale delle misure di prevenzione di Trapani, a conclusione di un procedimento investigativo della DIA, sequestrò beni per 2 milioni di euro all'imprenditore dei trasporti, Carmelo Gagliano. Le indagini, coordinate dalla Procura distrettuale antimafia di Palermo, rilevarono l'organizzazione da parte di Gagliano di un florido commercio di merci da e per la Sicilia. Con la cosca napoletana degli Schiavone in particolare, Cosa

---

<sup>12</sup> La presenza delle mafie in provincia di Latina, in particolare del clan dei casalesi, è sancita dalla sentenza emessa nel procedimento istruito dalla DDA di Roma (anni '90) in cui accerta l'esistenza a Castelforte (LT) di un gruppo criminale autonomo ma collegato con il clan attraverso Beneduce Alberto e Michele Zagaria. Allo stesso modo il procedimento Damasco 2, definito con sentenza definitiva il 4 settembre 2014, ha sancito il radicamento e l'operatività, fin dagli anni '90, ancora a Fondi, del clan mafioso Tripodo-Trani che ha assunto connotati di mafiosità in considerazione della sua stabile e perdurante operatività con metodi intimidatori, sin dai primi anni '90.

Nostra trapanese faceva accordi per avere l'esclusiva dei trasporti dei prodotti agricoli. Tutto veniva garantito da un nome importante della mafia siciliana, ossia Gaetano Riina, fratello di Totò, che da Mazara del Vallo riusciva a mettere d'accordo i diversi clan. Anche in questo caso è evidente la capacità di relazione dei boss anche tra vari clan che per mezzo della loro autorevolezza criminale e delle loro relazioni riescono a sviluppare accordi altrimenti impossibili. Gagliano, assieme a un altro imprenditore marsalese del trasporto gommato, attraverso la A.F.M. Autofrigo Marsala Soc. coop., consentiva alla mafia di infiltrarsi nel circuito della grande distribuzione ortofrutticola del Sud Pontino e di spartire proventi secondo le condizioni dettate dal clan dei Casalesi.

Una storia simile si manifestò nel 2011, quando il giudice pontino Lucia Aielli, già minacciata per le sue inchieste sulle mafie, con la sentenza per il processo Damasco 2 sulla mafia a Fondi, condannava 23 delle 32 persone sotto accusa per complessivi 110 anni di carcere. La lista dei procedimenti penali e delle vicende criminali è lunga, ma vale per tutti la sentenza di condanna nel processo di primo grado emanata dal tribunale di Santa Maria Capua Vetere che ha visto imputati alcuni boss di altissimo livello, come, ancora, Gaetano Riina (6 anni di carcere), Francesco Schiavone, cugino omonimo di Sandokan Schiavone (12 anni e 9 mesi), fondatore del clan dei Casalesi, il figlio di Schiavone, Paolo Schiavone, per la prima volta condannato (10 anni e 3 mesi) e altri elementi di spicco di famiglie di camorra come i Mallardo e i Licciardi. Tra gli imputati figurava anche Giuseppe Ercolano, ex reggente della cosca mafiosa dei Santapaola, sposato con la sorella di Nitto Santapaola. Sono stati riconosciuti colpevoli, a vario titolo, di associazione mafiosa, illecita concorrenza, intestazione fittizia di beni, estorsione e traffico d'armi. Quello messo in piedi tra mafia siciliana e Casalesi, secondo la Procura, determinò un aumento dei prezzi dei prodotti al consumo, danneggiando tutti i cittadini e creando un enorme vantaggio patrimoniale per chi ha controllato il mercato con metodi mafiosi.

Condannati anche Salvatore Fasanella (13 anni) coinvolto in un traffico d'armi dalla Bosnia, il collaboratore di giustizia Felice Graziano (2 anni e 6 mesi di reclusione), Antonio Pagano (9 anni), padre di Costantino Pagano, titolare de La Paganese Trasporti; Antonio Panico (4 anni e 6 mesi), all'epoca dei fatti dominus del clan Mallardo, Almerico Sacco (13 anni), ex reggente del clan Licciardi di Secondigliano; Gaetano Sacco (13 anni), anche lui elemento di vertice dei Licciardi. Le indagini iniziarono nel 2005 e gli arresti, 74 in tutto, vennero eseguiti dalla Squadra Mobile di Caserta e dalla DIA di Roma tra maggio 2010 e gennaio 2012. Secondo le rivelazioni di un pentito di mafia, Gianluca Costa, grazie ai fratelli imprenditori trapanesi Sfraga, l'imprenditore Costantino Pagano aveva acquisito il controllo del trasporto su gomma da e per la Sicilia occidentale. Emerse anche il traffico illecito di droga, nel caso del clan Licciardi, e delle armi, nel caso del clan dei casalesi.

Alla luce di quanto sinteticamente ricostruito si deve riconoscere la fondatezza di quanto già dichiarava il direttore della Direzione investigativa antimafia ed ex generale dei Carabinieri, Gironone, secondo il quale mafia, camorra e 'ndrangheta sarebbero arrivate al punto di stringere accordi per il controllo del comparto agroalimentare nazionale (e dunque anche internazionale) e rispetto al Mof affermava: «I Casalesi avevano imposto la loro presenza su questo mercato che è un vero polo strategico della distribuzione. A questo hanno aggiunto un controllo anche sulle regioni di provenienza delle merci». Ciò è stato possibile grazie alla costruzione di un cartello mafia-'ndrangheta-camorra che ha consentiva loro, come affermavano i Casalesi, di imporre «il pizzo su ogni merce» e di condizionare i relativi prezzi. Ancora Gironone, infatti, affermava:

Ci troviamo di fronte a ricarichi che variano dal 70% della filiera cortissima, dal produttore al consumatore, al 103% con un solo intermediario, al 300% con la filiera lunga. Il paradosso è che chi guadagna meno in questo sistema sono stati proprio i produttori.

L'ex direttore della DIA segnala che l'ingresso nei mercati è avvenuto prima con la costituzione di società per ottenere i finanziamenti pubblici, poi imponendo il pizzo e i prezzi in una sorta di monopolio criminale in cui ognuno ha proprie competenze.

A Fondi le organizzazioni camorristiche si sono affiancate alle famiglie calabresi e alle cosche mafiose permettendo, ad esempio, che i casalesi potessero operare sul mercato di Gela grazie al coinvolgimento addirittura di appartenenti alla famiglia di Totò Riina [...] il fenomeno agevola chiaramente l'insorgere del lavoro nero, delle truffe ai danni dell'Inps e della Comunità europea.

### *Quando la mafia condiziona la logistica italiana*

Il rapporto tra logistica e mafie è sempre più evidente con riferimento ad alcune indagini criminali oggetto peraltro di inchiesta da parte di varie Procure. Con l'operazione Fructorum, ad esempio, conclusa a maggio del 2018 ed eseguita tra le province di Crotone, Cosenza e di Messina dai carabinieri, sono state arrestati 21 persone responsabili, a vario titolo, di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti da destinare al capoluogo crotonese. La consorteria si avvaleva anche di commercianti attivi nel settore ortofrutticolo dediti ad assicurare il trasporto della droga fra carichi di frutta e ortaggi (P.p. 2893/2017 RGNR DDA, 142/2017 RMC e 1733/2014 RG GIP di Catanzaro, eseguita il 15 maggio 2018). Anche in questo caso si nota il carattere transcommerciale e strategico della logistica che, se utile per il trasporto degli ortaggi, è nel contempo fondamentale per il consolidamento di affari criminali tradizionali come il trasporto e spaccio di droga. Si può anche ricordare in questo settore il ruolo di una delle 'ndrine più pericolose d'Italia quale il clan Pesce, capace di controllare la principale fonte di ricchezza della città di Rosarno, nella Calabria tirrenica. Rosarno e il territorio limitrofo da anni ospitano uno degli insediamenti informali (ghetti) più grandi

d'Italia, in cui uomini e donne, spesso originari di vari paesi africani, vivono condizioni di emarginazione, sfruttamento e caporalato, insieme a condizioni igienico-sanitarie assai pericolose e degradanti<sup>13</sup>. Il clan Pesce viene definito dalla Magistratura, composto da «criminali astuti e intelligenti, hanno monopolizzato il commercio degli agrumi, e con esso il potere sulla cittadinanza influenzando anche sull'attività politica»<sup>14</sup>, tanto che, dopo aver terrorizzato i possibili concorrenti con attentati dinamitardi e altre azioni intimidatorie: «ha monopolizzato il settore edile e quello degli autotrasporti, esercitando direttamente siffatte attività oppure prendendo consistenti partecipazioni agli utili da parte dei titolari delle varie imprese»<sup>15</sup>.

Queste sono solo due risultanze che consentono di collegare le mafie e il loro *modus operandi* con la logistica e il carattere veicolare della stessa, quale espressione del ruolo trasversale che essa ricopre per il consolidarsi del sistema di profitto legale/illegale e di potere a cui esse ambiscono.

Sotto questo profilo, nel periodo maggio 2014 e aprile 2015, il Nucleo P.E.F./G.I.C.O. di Reggio Calabria, nell'ambito dell'operazione *Total reset*, ha eseguito dodici decreti con i quali il

---

<sup>13</sup> Si segnala il report dell'associazione Medu (Medici per i Diritti Umani) dal titolo *La pandemia di Rosarno del 2020*. Vanno ricordate le numerose inchieste che hanno coinvolto amministratori e appartenenti alla politica locale, accusati anche di affiliazione mafiosa. A febbraio del 2021, il prefetto di Reggio Calabria, Massimo Mariani, ha sospeso il Consiglio comunale di Rosarno in seguito alle dimissioni presentate dalla metà più uno dei consiglieri comunali per via di quelle presentate dal sindaco del Comune, Giuseppe Idà, accusato di scambio elettorale politico-mafioso nell'inchiesta Faust, coordinata dalla Direzione distrettuale antimafia, contro la cosca di 'ndrangheta Pisano.

<sup>14</sup> Carabinieri di Reggio Calabria, Legione carabinieri di Catanzaro. Gruppo di Reggio Calabria. Associazione per delinquere a sfondo mafioso di 260 persone operanti nel versante tirrenico della provincia di Reggio Calabria e di altre del Nord e Centro Italia, vol. IV, 1980, p. 1587.

<sup>15</sup> Carabinieri di Reggio Calabria, Legione Carabinieri di Catanzaro. Gruppo di Reggio Calabria. Associazione per delinquere a sfondo mafioso di 101 più 19 persone operanti nel versante jonico della provincia di Reggio Calabria e di altre del Nord e Centro Italia, voll. 1-2, 1979, p. 29.



Tribunale di Reggio Calabria ha disposto il sequestro e la confisca al clan Pesce di un patrimonio di circa 21 milioni di euro, costituito da beni mobili e immobili tra cui tre società operanti proprio nel settore dei trasporti. Il patrimonio è stato ritenuto frutto delle plurime attività delittuose commesse dal clan, con importanti ramificazioni su tutto il territorio nazionale e all'estero. Nell'ambito dell'attività è stata disposta anche la misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno nel Comune di residenza e il versamento di una cauzione in denaro nei confronti di 12 sodali della cosca, tra i quali il responsabile per gli investimenti illeciti in Lombardia e all'estero. Al controllo mafioso si sono aggiunti altri reati quali lo sfruttamento dei lavoratori e l'evasione contributiva e fiscale. Dalle attività investigative è emerso che il clan riusciva a intervenire nel settore degli autotrasporti soprattutto attraverso l'estorsione di somme di denaro, l'acquisto di beni da fornitori imposti, l'assunzione forzata di personale e la cessione di rami d'azienda. Non si tratta di un'eccezione nell'ambito della logistica ma di una strategia comune e diffusa che condiziona un settore nevralgico, considerando il suo ruolo nell'attività di approvvigionamento di beni essenziali per la popolazione, in particolare durante la pandemia in corso<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Tra le varie espressioni del condizionamento mafioso della logistica si ricorda l'azione di una criminalità mafiosa presente in Italia ma sottovalutata come quella cinese. La mafia cinese è in grado di investire i profitti derivanti dalle sue molteplici attività illegali anche nella logistica, come accaduto in Toscana e messo in luce con l'inchiesta China Truck (OCC proposta dalla DDA di Firenze, p.p. 11520/11 RG NR e 5753/12 RG GIP, eseguita il 18 gennaio 2018 dalla Polizia di Stato, con il coordinamento del Servizio Centrale Operativo). Oltre alla logistica, l'associazione gestiva bische clandestine, estorsioni in danno di aziende di connazionali, spaccio di sostanze stupefacenti all'interno dei diversi locali cinesi in varie zone del Paese, usura ed esercizio illegale del credito ed altri reati anche contro la persona. È stato anche eseguito il sequestro preventivo di 13 società, di cui 4 a Prato, 3 a Roma, 1 a Milano, 2 in Francia e 3 in Spagna, di 8 vetture, 2 immobili e 68 tra conti correnti e deposito titoli nonché di quasi 100 mila euro in contanti, preziosi ed orologi di valore

La presenza della 'ndrangheta nel settore ortofrutticolo in Lombardia, come evidente già nell'inchiesta sopra citata, risulta ancor più strutturale e articolata, rompendo ancora una volta diffusi pregiudizi, prendendo in considerazione una brillante operazione condotta dalla Guardia di Finanza nel 2011 (nello specifico mediante intervento del nucleo P.E.F./G.I.C.O. di Milano unitamente al ROS dei Carabinieri) denominata Redux-Caposaldo. L'operazione portò all'arresto di 35 persone a diverso titolo legate alla 'ndrangheta, al sequestro di beni per 2 milioni di euro e ha segnalato il particolare e originale interesse della 'ndrangheta per il settore del recapito postale. Nello specifico, è stato accertato come la TNT, colosso internazionale nel settore dei trasporti e aggiudicataria di appalti per la consegna e spedizione di plichi e pacchi in Lombardia, concedesse in subappalto il servizio postale a cooperative e imprese locali controllate in vario modo dalla 'ndrangheta. Ancora il Nucleo P.E.F./G.I.C.O., in questo caso di Palermo, nei mesi di aprile e giugno 2013 ha sequestrato in due distinti interventi due società operanti nel settore dei trasporti, per un valore di circa 9 milioni di euro, formalmente intestate a vari prestanomi riconducibili a un palermitano già condannato per associazione mafiosa ed estorsione aggravata, tratto in arresto già nel 2011 perché considerato organico della famiglia di Braccaccio. La logistica risulta dunque anch'essa condizionata da organizzazioni mafiose di primissimo piano.

Il 30 ottobre 2017, ancora il Nucleo P.E.F./G.I.C.O. di Reggio Calabria, su disposizione del Tribunale di Reggio Calabria, ha sequestrato una società con sede nello stesso comune calabrese, deputata al trasporto merci su strada per un valore complessivo superiore a tre milioni di euro. La società, fittiziamente intestata a un prestanome, è risultata nella disponibilità effettiva di un imprenditore reggino ritenuto esponente di vertice di un noto clan

---

elevato a cui si accompagnò l'arresto di 33 cittadini cinesi. L'associazione aveva il monopolio, in tutta Europa, del traffico su gomma delle merci delle aziende cinesi.

di 'ndrangheta attivo nella stessa provincia reggina. La pericolosità sociale dell'imprenditore e il suo ruolo di spicco nella criminalità organizzata locale sono state accertate nell'ambito di complesse operazioni investigative. Si fa riferimento all'operazione Reggio Sud, nella quale il nucleo investigativo già indicato e il R.O.N.I. del Comando provinciale dei Carabinieri di Reggio, al termine di una complessa attività di indagine, nel 2013, eseguirono 33 provvedimenti restrittivi personali nei confronti di soggetti ritenuti responsabili di associazione a delinquere di stampo mafioso, tra i quali proprio l'imprenditore in questione e sequestrarono preventivamente un complesso di beni mobili ed immobili ed attività economiche per un valore di circa 77 milioni di euro.

Solo per giungere a una delle ultime evidenze si rammenta che il 10 febbraio 2021, la Direzione distrettuale antimafia della Procura di Catania ha sequestrato beni e società operanti nel trasporto e nella logistica che sarebbero state controllate dal clan mafioso Scalisi, il quale avrebbe usato dei prestanome per costituire le società utili a mascherare i loro loschi affari. L'indagine ha coinvolto 26 indagati a vario titolo per associazione a delinquere di tipo mafioso e trasferimento fraudolento di valori al fine di eludere la normativa antimafia. Il sequestro ha riguardato anche le quote di diciassette società con sede in Sicilia, Lombardia e Veneto, beni mobili, immobili e conti correnti, per un valore di 50 milioni di euro. In una nota, la Procura spiega che questa associazione aveva una «forte capacità del gruppo mafioso di inserirsi nel tessuto economico-sociale e di infiltrarsi in strutture produttive attive sull'intero territorio nazionale e con sede nel Nord-Est, dalle quali traeva poi finanziamento». Durante l'inchiesta è emerso anche il ruolo di Antonino Calcagno «quale importante riferimento dell'associazione criminale nel territorio di Adrano, Paternò e Biancavilla, attivo in particolar modo nel settore dei trasporti».

Già dopo questa sintetica ricostruzione risulta come le azioni di contrasto a tale fenomeno siano costantemente delegate alla

magistratura e alle forze dell'ordine. Manca in tal senso un impegno fattivo e consapevole da parte delle forze politiche e della classe dirigente del Paese in generale. Sono la magistratura e le forze dell'ordine, infatti, a essere riuscite a intervenire, stante gli strumenti normativi a loro disposizione, nel sistema dei trasporti e della logistica italiana, con riferimento in particolare al trasporto di prodotti ortofrutticoli, contrastando le organizzazioni mafiose con operazioni che hanno disvelato il loro network mafioso e di interessi. Ancora una volta il network costituisce la risorsa mafiosa utile per realizzare progetti criminali, come già nel 2016 dichiarava la Direzione investigativa antimafia. Essa infatti dichiarava che tra

I settori maggiormente interessati (dalle mafie, ndr) sono risultati quelli legati all'edilizia, ai trasporti e all'agroalimentare. In molti casi, le indagini hanno evidenziato anche l'attivismo di una vasta area grigia – composta da imprenditori, professionisti, politici e pubblici funzionari – che concorre al successo delle strategie mafiose. Come più volte riscontrato, tali soggetti avrebbero messo a disposizione dei sodali la propria professionalità o le stesse imprese, nell'intento di agevolare l'associazione, beneficiando, di contro, di alcuni servizi».

Questi servizi sono spesso rappresentati da attività di protezione, liquidità e garanzia nell'aggiudicazione di appalti che nelle prime fasi dell'accordo costituiscono una sorta di avviamento del condizionamento mafioso. In modo ancora più esplicito, la DIA nella sua relazione del 1° semestre 2016 dichiarava:

Lo spostamento dell'asse degli interessi delle 'ndrine da singole realtà imprenditoriali o commerciali – si pensi al controllo di bar, ristoranti o alberghi, per quanto prestigiosi – alla filiera della grande distribuzione commerciale, nevralgica nelle dinamiche sociali ed imprenditoriali di qualsiasi territorio. Potrebbe, infatti, prefigurarsi una strategia sostanzialmente analoga a quella già adottata nel traffico di stupefacenti, ossia un affrancamento dalla gestione «a valle» – perché più esposta e meno remunerativa – per

prediligere, di contro, la gestione «a monte» del settore economico da infiltrare, intercettando i gangli fondamentali della filiera, sia essa collegata al settore dei trasporti, della logistica industriale, dell'edilizia, dell'agro-alimentare, della sanità, del turismo, dell'energia o delle scommesse on line, solo per citarne alcuni, la cui valenza sta crescendo di pari passo con l'apertura delle frontiere del mercato internazionale. A tale scopo, i soggetti inclusi nella rete 'ndranghetista che, per ragioni anche storiche, si è strutturata negli anni nei Paesi più disparati, potrebbero rappresentare le sentinelle, sempre più professionalizzate, dei descritti interessi economici di portata globale.

Questa dichiarazione risulta così chiara da non meritare alcuna riflessione ma la sua assunzione come elemento in sé evidente.

Un'analoga riflessione può essere fatta per il clan dei Casalesi, storicamente interessato ai settori degli appalti e dei rifiuti. Il Comune di Trentola Ducenta, ad esempio, è stato sciolto ex art. 143 T.U.E.L. con Decreto dell'11 maggio 2016 sulla scorta di evidenze giudiziarie che dimostravano il condizionamento sugli appalti esercitato dal clan dei Casalesi (gruppo Zagaria); questo, ancora secondo la DIA, risulterebbe inserito strutturalmente in settori economici strategici quali: «l'edilizia, il ciclo degli inerti e la ristorazione, oltre che sulla grande distribuzione alimentare, sulla logistica e sui trasporti».

Oltre alla Calabria, la Lombardia e la Campania, si devono citare alcune indagini giudiziarie che hanno colpito anche la mafia siciliana. Tra queste, l'inchiesta Caronte dei magistrati Antonino Fanara e Agata Santonocito avvenuta a Catania e che ha permesso l'azzeramento della cupola degli autotrasportatori mediante 23 arresti e il sequestro di circa 50 milioni di euro. In quest'ambito, Cosa Nostra sarebbe riuscita, attraverso la creazione di consorzi, a controllare le vendite della carne tramite accordi e l'intestazione fittizia di alcune società a un imprenditore calabrese. Inoltre, la mafia si sarebbe occupata, secondo quanto risulta dalle indagini del Ros dei Carabinieri, del trasporto dei materiali per la realizzazione del nuovo mercato agroalimentare

locale, la struttura commerciale all'ingrosso più grande del Meridione, nonché, mediante l'ausilio di un avvocato, ad aggiudicarsi a trattativa privata i lavori per la realizzazione di una piattaforma logistica.

Tra le indagini più recenti, quella particolarmente emblematica del condizionamento mafioso della logistica coinvolge, anche in questo caso, il Lazio e nello specifico ritorna il sud Pontino con riferimento al Mercato ortofrutticolo di Fondi. Nell'area, infatti, mafie e affari, omertà e sfruttamento, negazionismo, falsificazionismo e relazioni organiche con alcuni esponenti politici, come anche importanti inchieste giudiziarie hanno rilevato, costituiscono la combinazione perfetta per governare il territorio, condizionarne l'economia e le istituzioni.

In questo caso, tra i rappresentanti dello Stato si deve annoverare il commercialista Massimo Elesio Giordano mentre tra i suoi avversari, senza alcun dubbio, Giuseppe D'Alterio detto Peppe o' marocchino, in stretti rapporti con il clan dei Casalesi e padrone assoluto del trasporto su gomma dell'ortofrutta pontina e, secondo la Procura, del traffico di droga. Giordano verrà nominato, a settembre del 2018, amministratore giudiziario de La Suprema srl, la ex società di trasporto di D'Alterio, nel frattempo confiscata, con lo scopo di amministrarla per evitarne il fallimento. A questo scopo Giordano contatta alcuni operatori locali con l'obiettivo di definire relazioni volte a continuare l'attività dell'azienda da amministrare, dare continuità al lavoro dei suoi dipendenti e soddisfare le relative commesse. Nell'ambito di questa sua legittimazione dell'azione amministrativa, il commercialista per conto dello Stato apprende della potenza specifica del network mafioso, il quale spesso sopravvive all'arresto del suo boss o leader criminale, continuando a presidiare affari, relazioni e territori. Il network mafioso infatti nasce e si consolida all'interno dell'organizzazione sociale e a volte istituzionale del Paese e resiste alla menomazione, sia pure grave, del suo referente principale operata mediante l'arresto, la condanna, il sequestro e a volte anche la confisca dei suoi beni. L'organizzazione reticolare o il

network mafioso non agisce solo in senso amministrativo secondo gli interessi del clan ma risulta in sé propriamente resiliente, reagente e resistente al punto da condizionare l'attività istituzionale ed economica anche di rappresentanti dello Stato.

Nel caso specifico, infatti, dopo appena pochi mesi dal suo insediamento, come riportato anche dal dossier Ecomafia di Legambiente del 2020, Giordano si renderà conto che l'unico vettore locale che aveva accettato di lavorare con la La Suprema srl desisterà per non disturbare interessi e referenti del clan. Nello specifico, a febbraio del 2019, il vettore Vincenzo Marzocchi, con la Trans Logistica, comunicherà il venire meno delle condizioni per proseguire quel rapporto strettamente commerciale. Un ripensamento molto probabilmente dovuto al pesante condizionamento ambientale di Giuseppe D'Alterio e dei suoi collaboratori, il cui spessore criminale è riconosciuto e precisamente descritto nell'ultima ordinanza cautelare firmata dal gip di Roma a carico suo e di Giovanni e Luigi D'Alterio, di Crescenzo Pinto, di Anna Milazzo, moglie di Giuseppe D'Alterio, e di Domenico Di Russo. Anna Milazzo ha addirittura creato una nuova società, la Anna Trasporti, con lo scopo di restare nel business del settore, ovviamente aiutata da consulenti del lavoro, commercialisti e notai locali. Nel contempo, mediante la rete criminale che circonda e informa il network sociale e mafioso locale, veniva bloccata qualunque concorrenza e dunque violate le regole proprie del libero mercato, il tutto con l'aggravante del metodo mafioso, poiché gli indagati, dichiara la Procura, «hanno fatto valere il peso criminale della famiglia D'Alterio».

Peppe 'o marocchino è stato più volte colto a trasportare droga insieme all'ortofrutta, confermando che il trasporto su gomma è uno dei principali sistemi di importazione di stupefacenti dalla Spagna. Una logistica dunque col doppio fondo, ufficialmente impegnata a trasportare ortaggi e frutta e nel sottopancia dei camion anche droghe pesanti per un profitto illecito milionario. Tutto, peraltro, emerge dal più famoso processo di mafia celebrato davanti al Tribunale di Latina, ossia Damasco, sul caso Fondi, a cui

aggiungere l'inchiesta La Paganese<sup>17</sup> che ha ricostruito l'accordo tra diverse mafie italiane per il trasporto dell'ortofrutta nei vari mercati all'ingrosso e l'imposizione dei prezzi a vettori, produttori e ditte di autotrasporto. Dalle ultime indagini emergono nuovi aspetti di questo sistema criminale a partire dall'isolamento in cui ha lavorato l'amministratore giudiziario Giordano, prima di essere obbligato ad arrendersi e a mettere in liquidazione la società. Gli atti dell'inchiesta riportano testualmente che sono stati «compiuti atti di concorrenza con minaccia in modo da estromettere dal mercato la società Suprema srl in amministrazione giudiziaria. Gli indagati hanno impedito, con metodo mafioso, agli altri autotrasportatori, tra cui Vincenzo Marzocchi, titolare della Trans Logistica srl di entrare in rapporti commerciali con la Suprema, in specie con l'amministratore giudiziario definito da tutti «una brava persona, capace, che vuole lavorare».

---

<sup>17</sup> Il processo La Paganese deriva dal nome della ditta di autotrasporti di San Marcellino coinvolta nelle indagini. Il processo riguarda l'accordo tra il clan dei Casalesi e il gruppo dei corleonesi per la gestione di alcuni mercati ortofrutticoli e il trasporto di frutta e verdura. Sono state emanate condanne a 13 anni di reclusione per Salvatore Fasanella, Felice Graziano a due anni e 6 mesi di reclusione, Antonio Pagano a 9 anni, Antonio Panico a 4 anni e 6 mesi, Almerico Sacco a 13 anni, Gaetano Sacco a 13 anni, Francesco Schiavone 12 anni e 6 mesi, Paolo Schiavone a 10 anni e 3 mesi, nonché Gaetano Riina, fratello del boss Totò, a sei anni. Come dichiara il pubblico ministero del processo, Cesare Sirignano, «le condanne riconoscono l'esistenza di un rapporto tra i casalesi e i corleonesi rappresentati dal fratello del boss Totò Riina, Gaetano...un rapporto nato per controllare un settore strategico dell'economia e per i mercati dei prodotti ortofrutticoli. È emblematico come le organizzazioni criminali possano allearsi anche dopo scontri cruenti per influire sull'economia nazionale dettando le regole che incidono fortemente sulla libertà imprenditoriale e che finiscono per determinare anche i prezzi dei prodotti. Rilevante è constatare come sia dannosa la presenza delle organizzazioni criminali in settori così importanti della vita dei cittadini a vantaggio patrimoniale di chi controlla il mercato con metodi mafiosi». Il sistema La Paganese era fondato sul rapporto mafioso tra i mercati ortofrutticoli di Fondi (Latina), Aversa (Caserta), Giugliano (Napoli), Pagani (Salerno) e la Sicilia. L'inchiesta nacque dall'operazione Sud Pontino della Dda di Napoli coordinata da Federico Caffero De Raho, culminata nel 2010 con oltre 60 arresti.



L'obiettivo dei padroni della logistica criminale locale e nazionale era duplice. In primis, quello di impedire a Giordano di proseguire la sua attività e agevolare la neonata società dei D'Alterio, pulita perché formalmente intestata alla moglie mentre lui era in carcere a Poggioreale. La ditta Marzocchi smette infatti di collaborare con Giordano l'11 febbraio 2019, appena due settimane prima degli arresti domiciliari concessi a Giuseppe D'Alterio, e il 12 febbraio 2019 Giordano va a riferire alla DDA di Roma ciò che ha vissuto, avvertendo che sta per recarsi dal giudice che lo ha nominato per un grave fatto avvenuto qualche giorno prima e di cui era appena venuto a conoscenza. Le mafie si comportano infatti mediante una continua attività di intimidazione, agita concretamente, minacciata o colta mediante la propria stessa presenza, veicolata dal loro network mafioso. Nel merito si tratta dell'impossibilità di proseguire la sua attività perché: «la ditta a cui si era appoggiato per effettuare i primi viaggi aveva ricevuto delle chiare pressioni e intimidazioni affinché non fornisse l'apporto logistico e di mezzi necessario a far riprendere l'attività di trasporto interrotta il giorno del sequestro e far sì che le cose restassero ferme».

Si deve ricordare che La Suprema aveva 15 camion quando la DDA ottenne il sequestro e l'arresto di D'Alterio, a settembre 2018. Da quel momento spariranno tutti gli autisti tranne uno, la segretaria non si presenterà più al lavoro fino a dare le dimissioni, nessun operatore del mercato ortofrutticolo di Fondi vorrà collaborare e persino uno studente chiamato a un colloquio per un impiego amministrativo alla fine rifiuterà per paura e conseguente accondiscendenza con il sistema mafioso della logistica e non solo. Quando Giordano chiederà all'unico vettore i motivi per cui interrompe la collaborazione riceverà una risposta emblematica, ossia: «io ho famiglia a Fondi, ho l'impresa a Fondi». Dalle intercettazioni emerge che D'Alterio veniva informato su cosa accadeva dentro al Mof e faceva sapere che una volta fuori avrebbe riconquistato le tratte dell'ortofrutta appannaggio della sua famiglia, ossia Fondi-Torino e Fondi-Sardegna, ma anche la

tratta per la Calabria e Aprilia. Insomma un business e un sistema criminale che superava i confini regionali grazie ad una rete logistica almeno nazionale di primissima rilevanza. Lavorare per D'Alterio costituiva l'unica possibilità di lavoro, a patto di pagare un pizzo di 5 euro a bancale. Questa è una delle ragioni per cui tutti si tiravano indietro davanti all'arrivo di Francesco Giordano, che rappresentava lo Stato. A tale riguardo, il Procuratore di Roma, Michele Prestipino, lo aveva anticipato, prima di firmare la richiesta di misure cautelari per i D'Alterio e sodali. Durante infatti l'audizione in Commissione Antimafia sul caso Latina, Prestipino ha riferito che la mafia si rigenera e che a Fondi non era cambiato nulla rispetto alle inchieste del 2009.

### *Conclusioni*

Le mafie, da Nord a Sud del Paese, continuano a governare o almeno a condizionare la filiera agroalimentare italiane e con essa quella europea, ottenendo in cambio non solo potere e denaro ma un reticolo di relazioni e rapporti, anche di natura politica e istituzionale, che consolida il loro rapporto storico con il settore agricolo e amplia il relativo network criminale. Quanto in questo saggio è stato riassunto, descritto e analizzato conferma il radicamento delle mafie nel settore della logistica, dei mercati ortofrutticoli e della grande distribuzione, con un ruolo probabilmente in espansione anche per via degli effetti sociali ed economici della pandemia.

Gli interventi delle forze dell'ordine e della magistratura hanno messo in evidenza questo processo e definitivo modalità operative specifiche che sono state ricostruite nel merito. Gli interventi volti a rendere più trasparenti le filiere sono, sotto questo profilo, fondamentali, come anche una migliore governance delle aziende, società e distretti confiscati dallo Stato alle organizzazioni mafiose e successivamente riassegnati, impedendo che in seguito all'arresto del boss di turno resti a governare il territorio e i suoi

interessi il relativo network composto da soggetti direttamente riconducibili all'organizzazione mafiosa o comunque complici per ignavia, codardia o pavidità.

## *Bibliografia*

- Beccucci S., Carchedi F. (2016), *Mafie straniere in Italia. Come operano, come si contrastano*, Milano, Franco Angeli.
- Caselli G., Lo Forte G. (2020), *Lo Stato illegale. Mafia e politica da Portella della Ginestra a oggi*, Bari, Laterza.
- Colloca C., Corrado A. (2013), *La globalizzazione delle campagne*, Milano, Franco Angeli.
- Ciconte E. (2017), *Mafie del mio stivale. Storia delle organizzazioni criminali italiane e straniere nel nostro Paese*, Lecce, Manni.
- Dalla Chiesa N. (2010), *La convergenza. Mafia e politica nella Seconda Repubblica*, Milano, Melampo.
- Dalla Chiesa N. (2014), *Manifesto dell'Antimafia*, Cles (Tn), Einaudi.
- Fanizza F., Omizzolo M. (2018), *Caporalato. An authentic agromafia*, Milano, Mimesis International.
- Gallino L. (2009), *Globalizzazione e disuguaglianze*, Bari, Laterza.
- Leogrande A. (2009), *Uomini e caporali*, Milano, Mondadori.
- Medu - Medici per i diritti umani (2020), *La pandemia di Rosarno* (report online).
- Omizzolo M. (2016), *La Quinta Mafia*, Bari, RadiciFuture.
- Omizzolo M. (2019), *Sotto padrone*, Milano, Fondazione Feltrinelli.
- Sales I. (2015), *Storia dell'Italia mafiosa*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Santino U. (2006), *Dalla mafia alle mafie. Scienze sociali e crimine organizzato*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Santino U. (2016), *Mafia, antimafia e criminologia critica*, in Scalia V. (a cura di), *Le filiere mafiose*, Roma, Ediesse.
- Sciarrone R. (2006), *Mafia e potere: processi di legittimazione e costruzione del consenso*, Bologna, il Mulino.

## *Sitografia*

Magazine Eurispes, [www.leurispes.it](http://www.leurispes.it).

Ministero dell'Interno, [www.interno.it](http://www.interno.it).

Tempi Moderni, [www.tempi-moderni.net](http://www.tempi-moderni.net).

# Tavole imbandite: le mafie nella filiera agroalimentare

*Paolo Borrometi*

Le *mafie* si sono ormai ritagliate un posto d'onore alla nostra tavola, immuni da ogni pandemia, stagnazione, tensione o crisi economica<sup>1</sup>. All'opposto, la criminalità mafiosa sembra stare sempre più a suo agio nell'Italia del buon cibo. Nata dalla terra, nella terra la mafia pare aver ritrovato la sua vocazione, oltre che una delle sue maggiori entrate, con un volume d'affari in continua crescita secondo solo al traffico di droga. In base alle ultime stime del 6° *Rapporto sui crimini agroalimentari* (Eurispes, Coldiretti e Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare 2019), il fatturato delle cosiddette *agromafie*, in continuo aumento, è oggi quantificabile in almeno 24,5 miliardi di euro, pari a circa il 10% del fatturato complessivo criminale del Paese, non senza pesanti ricadute sulla nostra economia e sull'intera collettività. Un piatto da portare in tavola decisamente ricco, non c'è che dire, tanto da poterlo agevolmente spartire tra più commensali. Attorno alla tavola dell'agromafia non solo ci si siede con il vestito buono, quello della mafia 3.0, ma non si nega un posto o un pasto completo a nessuno: cosa nostra, la *stidda*, la camorra e la 'ndrangheta, tutte sedute. Dall'olio extra vergine d'oliva di Matteo Messina Denaro, alla vendita di mozzarelle di bufala del figlio di Sandokan, il potente Francesco Schiavone, alle infiltrazioni nel

---

<sup>1</sup> Per un'analisi più dettagliata del fenomeno mi permetto di rimandare al mio *Un morto ogni tanto. La mia battaglia contro la mafia invisibile* (Borrometi 2018).

settore ortofrutticolo del clan Piromalli o dei famigliari di Totò Riina. Non c'è anello della filiera agroalimentare su cui le *mafie* non abbiano messo e continuino a mettere le mani, dividendosi settori, compiti e ruoli: a cosa nostra e alla *stidda* (coadiuvate da organizzazioni criminali anche straniere) sono andati gli affari locali (dalle guardiane al *caporalato*, al confezionamento dei prodotti, alla loro vendita, ai box per depositarli, sino allo smaltimento della plastica, senza trascurare le conseguenze per l'ambiente dovute alle discariche abusive e alle illegalità compiute nella gestione dei rifiuti, che fanno registrare migliaia di ecoreati all'anno); alla camorra, per la precisione ai casalesi, sono andati i trasporti, mentre alla 'ndrangheta è andata la disponibilità dei camion su cui far viaggiare la merce. Controllare il trasporto su gomma significa controllare gran parte dell'economia, non è un caso che le diverse organizzazioni criminali si siano da tempo accordate nel gestire questo servizio, perché di questo si tratta, con vere e proprie agenzie di brokeraggio che decidono cosa trasportare, quando e a che prezzo. L'esperienza dello stare a tavola è prima di tutto un momento di condivisione, verrebbe da dire: aggiungi un posto a tavola, infatti è stato aggiunto. Già, perché l'agromafia ha insegnato che a volte fare squadra è molto più redditizio che farsi la guerra. Dal produttore al consumatore, nel galateo dell'apparecchiamento mafioso non mancano condizioni di lavoro disumane e salari da fame per controllare i prezzi dei prodotti e speculare sulla loro commercializzazione. Tutto prende inizio dalla terra, a cominciare dai soprusi contro i proprietari più piccoli e dallo sfruttamento del lavoro di uomini e donne quasi invisibili, la cui vita in genere resta confinata nel silenzio di occhi che non vogliono vedere. A ogni latitudine del Paese, agromafia e *caporalato* sono due facce della stessa medaglia, per inciso, non solo al Sud. Dal Veneto alla Sicilia, come ben hanno mostrato i dati raccolti nel *Quinto Rapporto Agromafie e Caporalato* realizzato dall'osservatorio Placido Rizzotto per la FLAI-CGIL (2020), che fotografa la situazione degli ultimi due anni, dall'ottobre 2018 all'ottobre 2020, sono più di 180.000 i lavoratori occupati nel

settore agricolo *soggetti a fenomeni di caporalato* o che si trovano in una situazione di *estrema vulnerabilità*. Pur tuttavia c'è ancora chi considera il loro sfruttamento come il risultato delle dinamiche di mercato. In assenza di dati sicuri sull'estensione del fenomeno, per ovvie ragioni, sappiamo comunque che il lavoro irregolare in agricoltura è ovunque in costante aumento, e che sebbene riguardi anche i lavoratori italiani a pagare il prezzo più alto sono in genere quelli stranieri, e tra questi le donne (dopo il lavoro domestico e la cura l'agricoltura è il settore che assorbe la più parte del lavoro delle migranti). Nella mia terra, la Sicilia Orientale *dell'oro rosso* (Borrometi 2018) gravano le *guardianie* imposte dai mafiosi, che costringono molti piccoli proprietari ad assumere con mansioni di *guardiani* gli appartenenti ai clan (con stipendi attorno alle 1.000 euro, oltre alle molte regalie). E da quando la coltivazione in serra ha destagionalizzato la semina e la raccolta, è divenuto indispensabile contare su molte braccia tutto l'anno. Durante la prima fase di sviluppo della serricoltura – negli anni Sessanta e Settanta – erano state quelle dei ragusani a sostenerla; in seguito, fino agli anni Novanta, quelle dei tunisini e dei marocchini. Ora i campi si sono popolati di lavoratori dell'est, polacchi ma ancor più romeni e albanesi, migliaia di stranieri, tra regolari e irregolari. Per lavorare si muovono da lontano intere famiglie ma soprattutto donne sole, portate nelle campagne con la promessa di un lavoro e di un'esistenza migliore e invece al loro arrivo private dei documenti, tenute sottochiave, fatte uscire solo per andare a lavorare e poi nuovamente rinchiusi. Inutile cercare di fuggire, la ribellione è punita con una violenza inaudita: si scappa solo se comandate, in caso di ispezioni. Carne di donne appetita da mafie e caporali solidali alla mafia, che fanno da intermediari. Sono loro, i *caporali*, a reclutare le braccia, a trasportarle nei campi, a contrattarne condizioni di lavoro e di vita e a consegnarle nelle mani di imprenditori nostrani, buoni cristiani, pronti a fare di loro ciò che vogliono. Ridotte in una condizione di totale asservimento e di obbedienza alle regole della *mafia caporale* (prendendo in prestito un'efficace

espressione), una volta che raggiungono le campagne vengono alloggiati in baracche, garage, catapecchie isolate, coperte con soffitti di plastica o di eternit, casolari trasformati in ghetti senza acqua né corrente elettrica. Alcune sono costrette a prostituirsi, tante, tantissime, a cedere ai ricatti sessuali dei caporali o dei *padroni*, poca differenza fa. La percentuale di aborti è altissima. Nessun contratto per loro, nessuna sosta o refrigerio, solo turni di lavoro massacranti nei campi arsi dal sole, paghe da fame, cibo avariato e vestiti raccolti tra la spazzatura. E *festini agricoli* la notte, dove a più riprese vengono abusate sessualmente. Ribellarsi, ben che vada, significa perdere il proprio posto di lavoro e rischiare di finire su una strada, magari con dei bambini. Le storie che si nascondono dietro i numeri che conosciamo raccontano vicende diversissime eppure tutte uguali, in cui a farla da padrone è sempre la stessa miseria perché la disperazione le accomuna tutte, storie di donne e di uomini ricattabili, privi di riferimenti e di qualsiasi risorsa. Storie diversissime eppure tutte uguali, in cui a farla da padrone è sempre la stessa miseria, perché la disperazione le accomuna tutte. Come quella che ho raccolto di Carla (il nome è di fantasia) una romena pagata 25 euro al giorno per dodici massacranti ore di lavoro nei campi, dall'alba al tramonto. E calato il sole iniziano i *festini* dove a più riprese viene abusata sessualmente. Carla è stata tradita nel 2016 da un connazionale che considerava amico e che l'ha convinta a trasferirsi a Vittoria, dandola in pasto al suo nuovo *padrone*: «Mi metteva le mani addosso, mi diceva cose sporche. E poi soddisfaceva le sue voglie. Io piangevo, ma a lui non interessava. Fino al giorno in cui lo spinsi via, gridai basta e lui se la prese. Mi disse, dalla settimana prossima non venire più». Una voce che parla per tutte.

C'è chi trova un sostegno grazie al lavoro di associazioni o di uomini che ne intercettano la storia: qualcuna si è persino trasformata in un'opera teatrale, *Serã Biserică*, che ha debuttato al Comunale di Vittoria il 15 maggio del 2015.

Approfittare della loro vulnerabilità, vale la pena ricordarlo, è al centro della riforma prevista dalla legge 199 del 2016 di



contrasto al caporalato (inserito nel 2011 tra i reati perseguibili penalmente nel Codice penale e considerato uno dei *reati spia* di infiltrazioni mafiose), che oltre ad aver inasprito le pene ha modificato la struttura della fattispecie criminale rendendo punibili anche i datori di lavoro. Dentro un sistema che si fa forza sul cinismo di molti e su controlli che sono ancora troppo poco incisivi, ancora parecchio resta da fare. Dai campi alla distribuzione il passo è breve. La filiera della commercializzazione è come un panetto di burro lasciato al sole: non solo dentro la sua morbidezza ci si può infilare di tutto, ma lo si può plasmare a proprio piacimento. Nei più grandi mercati ortofrutticoli d'Italia, da Milano a Fondi a Vittoria, più che quella dettata dalle regole del mercato vige la legge del più forte. A cominciare proprio da ciò che accade in quello di Contrada Fanello, nel ragusano, punto di snodo nevralgico per tutti gli affari (e i malaffari) che in Italia ruotano attorno al settore agroalimentare, sia per dimensione che per volume di scambi. Inaugurato nel 1986, il mercato di Vittoria è il maggior centro di commercio di prodotti ortofrutticoli del Sud, il secondo nel paese: 246.000 metri quadrati di estensione, una settantina di box operativi, aperto tutto l'anno e con un giro d'affari complessivo di miliardi di euro. Di quei soldi resta poco nelle tasche di chi coltiva e vende. A volte i produttori non riescono nemmeno a rifarsi delle spese. Realizzare una serra per produrre all'incirca 10.000 chili di pomodorini, ad esempio, diciamo grande più o meno 1.000 metri quadrati, richiede tra i sei e gli ottomila euro. Un chilo costa al produttore, come minimo, tra i 60 e gli 80 centesimi. Una volta raccolti gli ortaggi vengono confezionati in cassette di legno, il cui costo si aggira attorno ai 50 centesimi, ma questa è una partita di giro – anche se sull'importanza degli imballaggi torneremo. Le cassette vengono scaricate ogni giorno, all'alba. Con il loro arrivo iniziano le transazioni gestite dai cosiddetti *commissionari* o *concessionari*, che mediano, acquistano e rivendono. La loro presenza è l'unica certa: molto meno certe sono le *presenze* che si inseriscono tra il produttore e l'acquirente, o il ruolo che giocano i concessionari stessi. Così che

un concessionario può rivestirne più di uno, ad esempio quello di mediatore, grossista o commerciante – e non abbia quindi alcun interesse a vendere la merce del produttore al miglior prezzo, o persino essere lui stesso produttore. In ogni caso, come ovvio, strangolando le regole di libero mercato, che finiscono per essere calpestate da un manipolo di furfanti (capaci di mettere in campo i più disparati artifici per non apparire) a danno di tutti gli attori economici (dai produttori agli acquirenti finali), costringendoli a logiche di prezzo viziate da sistemi di condizionamento poco visibili quanto insidiosi. Logiche, ovviamente, del tutto slegate al ritmo delle stagioni, o alla buona o cattiva sorte dei raccolti che truccano le regole del mercato. Perché possa essere a somma positiva, il prezzo delle imposizioni non può che ricadere alla fine sui soggetti con meno potere (operatori o lavoratori più deboli), oltre che sui consumatori. Quotazioni sui campi stracciate, e prezzi gonfiati da rincari ingiustificati: per comprare un chilo di ciliegino una famiglia può arrivare a spendere attorno alle 8 euro a Milano, che salgono a 15 a Londra, quando in media un chilo di ciliegino è venduto dai produttori attorno ai 40 centesimi, cui va sottratto il dieci per cento che tocca al *commissionario*, dunque ampiamente sotto il costo di produzione. Un non senso finanziario. Per alcuni, va da sé, non per tutti. Fino a qualche anno fa le campagne di raccolta erano due, oggi invece la raccolta è continua, a danno della terra, sfruttata all'inverosimile. Non tutti i raccolti sono sempre buoni, del resto anche la natura impone le sue regole. E se già hai venduto sottocosto i tuoi prodotti potrebbe non esserti facile disporre della liquidità necessaria per impiantare una nuova produzione. In tuo soccorso puoi sempre chiedere che intervenga qualche *concessionario*. Esattamente: quelli del mercato. Ma se poi la campagna va di nuovo male? Cosa succede se malauguratamente un produttore non riesce a saldare i suoi debiti? Diventerebbero loro, i concessionari, proprietari della terra e i vecchi proprietari cosa, mezzadri? Difficile da chiarire. Certo è che negli anni, a parità di superficie agricola utilizzata, il numero dei proprietari è diminuito in modo piuttosto evidente, e signi-

ficativo. A controllare a Vittoria il settore dell'ortofrutta sono le famiglie della *stidda*, con aziende divenute leader nella produzione di imballaggi in forza della riconosciuta appartenenza ai clan dei loro titolari (presta nomi o conniventi), sia servendosi dell'estorsione che estromettendo quelle aziende concorrenti che non intendevano piegarsi alle loro condizioni. Il pizzo viene riscosso direttamente dagli uomini del clan, oppure attraverso l'estorsione indiretta, privilegiando certe ditte a beneficio di altre. Negli anni, l'interesse a monopolizzare il settore ortofrutticolo locale da parte della *stidda* (che ha ormai trovato importanti riscontri in più di un'operazione della Dda di Catania e della polizia) ha visto impegnato il gruppo dei Consalvo, affiliati allo storico clan Carbonaro-Dominante, poi i *marmarari* del clan *stiddaro* dei Ventura, per cui nel maggio del 2021 sono state chieste condanne per oltre 150 anni di carcere. Quando nel 2017 arrivarono gli arresti dei Ventura, fu un colpo durissimo per la *stidda* ragusana, che si vide decimata. Ma gli illeciti al mercato di Vittoria non si esaurirono con la loro uscita di scena o con quella dei loro compagni. Semmai lasciarono spazio ad altre consorterie, a nuovi e vecchi cartelli mafiosi. Una volta imballata, la merce viene ospitata in uno dei *box* del mercato, una settantina quelli operativi a Vittoria, gestiti per lo più da *commissionari* ma anche da cooperative e da commercianti-grossisti. Non tutti gli assegnatari sembrano tuttavia possedere sempre i requisiti che ingenuamente potremmo considerare come necessari per potersi mettere in un'attività che ha in gestione l'amministrazione comunale. Puntualmente, all'interno del mercato molti *box* risultano essere gestiti, direttamente o indirettamente, da personaggi sulle cui spalle gravavano pesanti condanne per mafia. Uscita dai *box* la merce è pronta a partire. Confezionata in pedane (o *pallet*, che in genere misurano 80X25 cm e contengono ciascuna circa mille chilogrammi di prodotto) viene caricata su un camion. Per il suo trasporto i grossisti si rivolgeranno a un'agenzia di intermediazione, che si occuperà anche del facchinaggio e la condurrà alla sua destinazione finale: il tragitto da percorrere ne stabilirà i costi. Proviamo a ipotizzare

come meta Milano. In questo caso, per effettuare il viaggio, servirà un investimento di circa 80 euro a pedana. Mediamente su un camion se ne possono caricare 25-26, quindi la spesa si aggirerà attorno alle 2.000 euro. All'agenzia di intermediazione andrà il 10%, quindi 200 euro, più il costo del facchinaggio, che va dalle 5 alle 10 euro a pedana: moltiplicato al ribasso, per le nostre 25 pedane consideriamo altri 175 euro, cui dovremo aggiungere le spese per il carburante e pedaggi vari. A conti fatti un viaggio porta al massimo un profitto tra le 150 e le 200 euro. Un altro esiguo margine di guadagno: se questo solo fosse il vantaggio economico, non vi sarebbe alcuna convenienza nel lavoro. Pur tuttavia dalla parte Sud Orientale dell'isola partono mediamente 500 camion al giorno: 250 dalla sola Vittoria, il resto dai mercati minori di Pachino, Santa Croce e Donnalucata, il calcolo è presto fatto. Ed è presto scoperto dove stia il guadagno per alcuni per prima cosa per la 'ndrangheta: tra la frutta e la verdura c'è posto per merci ben più redditizie da trasportare: droga, armi, refurtiva da piazzare. I controlli sono a campione, e quando le forze dell'ordine fermano un camion che trasporta ortaggi, vista la loro facile deperibilità, non possono mai scaricare tutte le pedane. Quindi vale la pena rischiare. E chi rischia guadagna. Tanto, tantissimo. Da anni è provato che le *mafie* riescono a controllare il trasporto dei prodotti agricoli e la loro distribuzione dentro e fuori i confini nazionali. Tra il 2010 e il 2015 diverse operazioni di polizia (coordinate dalla Dda di Napoli) hanno scoperto un sistema che ha tenuto lungamente in ginocchio il trasporto su gomma. In quelle indagini sono emersi i «molti collegamenti operativi messi in atto dalle mafie» secondo le parole di Cesare Siringano, allora pubblico ministero della Dda partenopea. Tutto si muoveva sulla dorsale Vittoria-Fondi-Milano. A partire da questi tre centri si erano costruiti pericolosi cartelli mafiosi che avevano gestito e controllato in maniera monopolistica le rotte della commercializzazione dei prodotti tra i principali mercati, non solo italiani. I casalesi controllavano i trasporti dei mercati ortofrutticoli tramite una loro azienda, lasciando ai corleonesi libero

accesso per i loro prodotti in quelli della Campania e del Lazio. Nel patto, secondo le rivelazioni di alcuni collaboratori di giustizia, erano coinvolti anche i referenti imprenditoriali delle famiglie Riina-Messina Denaro, a far da garanti per l'intera organizzazione. E sempre sul versante siciliano fu interessato anche il clan catanese dei Santapaola-Ercolano. Il mercato di Vittoria venne coinvolto in questi intrecci tramite una agenzia leader dei trasporti su strada, che fece da interlocutore con i casalesi. Resta da far cenno a un ultimo ingranaggio della filiera, quello legato allo smaltimento della plastica, un altro modo per far cassa, per estorcere denaro e anche per pensare alle famiglie dei mafiosi in carcere, destinando loro una percentuale dei guadagni che si ricavano. Una sorta di *tassa della solidarietà*, pari all'8% dei profitti, da devolvere ai congiunti dei picciotti. Nel vittoriese ci sono così tanti chilometri di terreni impiegati a serre che è difficile perfino darne un numero certo. Impregnate di fitofarmaci, fertilizzanti e pesticidi, le coperture delle serre vanno ad aggiungersi alla plastica delle cassette e degli imballi con cui i prodotti alimentari vengono confezionati. E quella plastica, altamente tossica, in un modo o nell'altro va smaltita. Magari bruciata, rendendo la cosa certamente più semplice ancora una volta per alcuni, mentre a tutti, invece, le *fumarole* nella bella stagione rendono l'odore dell'aria acre come una *piccola terra dei fuochi*. Chiunque abbia avuto a che fare con una serra sa bene che i teloni che fanno da copertura vanno sostituiti almeno ogni anno. Un giro di affari enorme, da milioni di euro per chi si occupa di raccoglierla, riciclarla, smaltirla, rivenderla. È un rifiuto speciale altamente tossico, e richiede dei trattamenti di smaltimento in impianti specifici, che trattino il materiale con diversi cicli di lavaggio in modo da bonificarlo. Un'impresa molto complessa e costosa, oltre che delicata, che i servizi *offerta* dalla mafia sono in grado di rendere molto più semplice ed *economica*. Come mostrano puntualmente i *Rapporti sulle Ecomafie* presentati da Legambiente (non ultimo quello del dicembre 2020), è proprio nel settore dei rifiuti, del resto, che si conta la percentuale più alta di illeciti che vengono commessi su scala

nazionale. Nonostante la pandemia i reati contro l'ambiente sono drammaticamente aumentati nell'ultimo anno, più di 30.000 quelli accertati, al ritmo di 4 ogni ora. Sulla piazza locale poche imprese per anni si sono spartite il mercato dello smaltimento, a cominciare dal gruppo Donzelli, punto di riferimento per il clan *stiddaro* dei Carbonaro-Dominante, che grazie a una costellazione di società di comodo ha esercitato un lungo monopolio nel business della plastica soffocando l'iniziativa imprenditoriale di chiunque volesse inserirsi nel settore. Parliamo di aver contribuito per anni a un danno ambientale enorme. Rifiuti tossici e scarti pericolosi, introiti milionari per chi li ha gestiti e li gestisce oggi e una vera e propria bomba per l'ambiente. Come a dire che se il piatto è ricco sono ricchi anche gli avanzi del piatto in cui si è mangiato. Questo quanto alla mia terra. Ampliando gli orizzonti non si può che considerare quanto il tema delle infiltrazioni mafiose nella filiera alimentare sia una questione che da anni aspetta di essere posta in primo piano nell'agenda politica, e non sia più rimandabile oggi: le organizzazioni criminali approfittano di ogni situazione di debolezza per crescere e farsi più forti, si nutrono delle nostre stesse fragilità. La complessità del fenomeno agromafia richiede risposte articolate che chiamano in campo nodi delicati, da quello della tutela del lavoro e dei lavoratori a quello della gestione dei flussi migratori, dalla difesa della salute dei consumatori a quella dell'ambiente. Qualcosa è stato fatto ma siamo solo all'inizio del tragitto, ed è necessario non perdere il passo. In tempi di pandemia, e alla vigilia dell'arrivo di grandi flussi di denaro nel nostro Paese, pare sempre più urgente trasformare la narrazione sull'agromafia in dettami legislativi incisivi, completi e definitivi, per impedire che le mafie non solo continuino a sedersi alla nostra tavola ma l'apparecchino con tovagliati ancora più fini.

## *Bibliografia*

- Borrometi P. (2018), *Un morto ogni tanto. La mia battaglia contro la mafia invisibile*, Milano, Solferino.
- Eurispes, Coldiretti e Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare (2019), *Agromafie. 6° rapporto sui crimini agroalimentari*, Roma, Eurispes.
- Osservatorio Ambiente e Legalità, Legambiente, a cura di (2020), *Ecomafia 2020. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, Milano, Ambiente edizioni.
- Osservatorio Placido Rizzotto, a cura di (2020), *Agromafie e caporalato. Quinto rapporto*, Roma, Ediesse Futura.





# L'impatto della corruzione (e della cattiva gestione) sugli appalti pubblici di servizi

*Pierdanilo Melandro*

Con riferimento ai contratti pubblici, nel confronto pubblico si dibatte abitualmente di semplificazione, trasparenza, digitalizzazione, speditezza ed efficienza e, oggi, a seguito dell'emergenza sanitaria e sociale dell'ultimo anno, è avvertita ancora di più l'esigenza di «sburocratizzare» il nostro Paese partendo, in primis, dagli appalti pubblici.

In tale conteso, il presente lavoro non verte propriamente sulle c.d. misure di contrasto di tipo normativo, ma intende scattare una fotografia, sulla base della mia esperienza da «appaltista pubblico», di alcune tra le più frequenti condotte sensibili sulle quali è necessario porre attenzione per migliorare la conoscenza del settore dei contratti pubblici. A mio avviso, infatti, la presenza della corruzione influenza le dinamiche dei contratti pubblici con modalità in parte diverse da quanto generalmente ipotizzato dai commentatori.

## *Il contesto*

Come è noto, gli appalti costituiscono una parte molto rilevante dell'economia nazionale ed europea, occupando circa il 14% del Pil dell'Ue per beni, lavori, servizi e forniture, rappresentando l'8% del Pil nazionale<sup>1</sup>. Per tale ragione, dato il loro

---

<sup>1</sup> La spesa pubblica per acquisti di beni e servizi e affidamento di lavori nel

volume nonché il peso finanziario, gli appalti pubblici costituiscono un'importante leva strategica oltre che per rilanciare l'economia anche per perseguire importanti obiettivi sul piano sociale. È, infatti, indubbio che l'esistenza di procedure di appalto pubblico efficienti sia essenziale per risolvere alcune fra le principali sfide strategiche dell'Unione europea. Tra queste si annoverano la crescita e l'occupazione, la disciplina di bilancio, la digitalizzazione dell'amministrazione pubblica, la lotta contro corruzione e collusione, l'accesso al mercato per le PMI, la fiducia dei cittadini nelle autorità pubbliche e nella democrazia, l'innovazione e la crescita sostenibile a livello ambientale e sociale. Tutto ciò nel conseguimento di un obiettivo indispensabile di ogni Stato, ossia fornire servizi di qualità ai propri cittadini.

Dato, dunque, il fondamentale ruolo degli appalti pubblici, la disciplina di tale materia è da sempre al centro dell'attenzione del legislatore che è intervenuto con incessanti modifiche normative che, anziché semplificare, si sono rivelate foriere di ulteriori incertezze applicative. È facile osservare, naturalmente, che la moltiplicazione dei vincoli, delle regole e degli adempimenti non sembra aver in alcun modo limitato i casi di corruzione o anche di semplice inefficienza nella gestione dei contratti pubblici.

In passato, gli interessi preminenti erano l'efficienza e la corretta gestione del denaro pubblico, cui si accompagnava di riflesso il contrasto alla corruzione e alla collusione. Con il tempo ci si è resi conto che, data la consistenza delle risorse movimentate, con il mercato degli appalti si possono perseguire anche delle vere e proprie politiche pubbliche. Questa dimensione macro della politica degli appalti pubblici ha evidenziato, quindi, la possibilità di perseguire e curare anche interessi ulteriori.

Il settore dei contratti pubblici presenta, quindi, numerosi rischi: relativi alla qualità del servizio, rischi di corruzione e di collusione.

---

2019 ha superato i 170 miliardi di euro, con un trend crescente negli ultimi anni. È dunque evidente l'influenza sul mercato e sulle filiere produttive delle scelte operate dalla PA attraverso i propri acquisti.

Preliminarmente, occorre considerare che accanto al concetto penalistico di corruzione, legato indissolubilmente al reato in senso stretto, il linguaggio giuridico ha forgiato una nozione più ampia, che fa riferimento a varie forme di malcostume e di distrazione della funzione pubblica per fini privati, da ricondurre – anche in tema di predisposizione di misure correttive – all’ambito del diritto amministrativo (Astrid 2011). Tuttavia, anche tale distinzione risulta insufficiente per descrivere dettagliatamente la multiformità del fenomeno nel suo complesso. La corruzione nell’ordinamento italiano assume i caratteri di un «fenomeno politico-amministrativo sistemico», che si sostanzia nel condizionamento improprio delle decisioni pubbliche. L’espressione «improprio» rende chiara l’anticipazione di tutela connaturata alla nozione di corruzione amministrativa, che non solo non richiede la commissione di fattispecie penalmente rilevanti, ma non richiede nemmeno (Vannucci 2011) l’illegittimità della condotta in senso ampio, come tenterò di spiegare nel proseguo.

Un sostegno rilevante alla mitigazione della costante opera di condizionamento della pubblica amministrazione lo ha dato, a parer di chi scrive, la centralizzazione e l’aggregazione della spesa sanitaria e dei servizi ad alta intensità di manodopera presso i soggetti aggregatori nazionali (Consip), regionali e provinciali, iscritti in apposito elenco tenuto dall’ANAC<sup>2</sup>. Prevedere che gli acquisti più complessi, solitamente di numero notevolmente inferiore rispetto a quelli ripetitivi e standardizzati, vengano svolti soltanto da soggetti dotati delle competenze necessarie, ha rappresentato un’importante semplificazione del sistema. Attraverso una ponderata riduzione delle stazioni appaltanti è possibile non solo avere un maggior controllo sui protagonisti dell’appalto pubblico, ma anche avere interlocutori definiti con cui promuovere azioni di prevenzione e di contrasto alla organizzata e

---

<sup>2</sup> Tra il 2017 ed il 2019 dai soggetti aggregatori è transitata una spesa di beni e servizi superiore a 90 miliardi di euro secondo i dati elaborati da ITACA attraverso gli Osservatori Regionali dei contratti pubblici.

comune. Peraltro, non si possono trascurare i vantaggi, in termini di economie di scala e di scopo, che possono derivare da acquisti in comune, ciò vale sia per le stazioni appaltanti che vedono ridursi il numero di procedure da avviare che per gli operatori economici che possono partecipare a un numero ridotto di procedure, adeguatamente suddivise in più lotti, riducendo i costi amministrativi delle gare. Questo obiettivo, che nelle agende di governo degli ultimi esecutivi ha assunto una fondamentale importanza, ha dato vita a un nuovo e innovativo sistema di gestione degli acquisti pubblici idoneo a soddisfare istanze di contenimento della spesa e snellimento dei processi finendo per attuare concretamente i principi di trasparenza e tutela della concorrenza nello svolgimento delle procedure. Nel settore sanitario, ad esempio, il cambio di passo è stato molto netto nella gran parte del territorio nazionale, soprattutto per l'esistenza di aziende ed enti spesso troppo piccoli e non adeguatamente specializzati che finiscono per «polverizzare» la spesa pubblica.

Tutto ciò nel solco, e quale evoluzione, della norma istitutiva delle Stazioni uniche appaltanti, il Decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 30 giugno 2011 in attuazione dell'articolo 13 della Legge 13 agosto 2010, n. 136, il cd. Piano straordinario contro le mafie.

### *Le quattro fasi del ciclo di un appalto pubblico*

Proseguiamo dunque nell'esaminare lo spazio discrezionale di una stazione appaltante, in cui si insinuano le fasi corruttive, nell'acquistare un bene o un servizio con le regole dell'evidenza pubblica, la cui disciplina principale è contenuta nel decreto legislativo n. 50 del 2016 (più volte rimaneggiato dal legislatore), che, si rammenta, recepisce il pacchetto delle direttive euro-unitarie del 2014<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Più precisamente, la Commissione europea ha pubblicato tre direttive: la direttiva n. 2014/23/UE relativa alle concessioni; la direttiva n. 2014/24/UE

Tutti sappiamo che, in termini generali, quando un soggetto tenuto all'applicazione del Codice dei contratti pubblici ha la necessità di acquisire una prestazione, deve seguire un iter per assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e meritocrazia nell'assegnazione. La procedura adottata a garanzia di tutto ciò è la gara di appalto.

Dal punto di vista pratico, quando parliamo di appalti pubblici, dobbiamo anzitutto sapere che è possibile suddividere il ciclo dell'appalto pubblico in quattro diverse macro-fasi: 1) programmazione e pianificazione (l'individuazione dei fabbisogni); 2) la progettazione (la definizione dei fabbisogni in contenuti tecnici e le scelte progettuali); 3) la procedura di gara, e cioè il procedimento amministrativo per individuare l'appaltatore (a sua volta suddivisa in ulteriori fasi che vanno dalla pubblicazione della determina a contrarre alla stipula del contratto); 4) l'esecuzione del contratto di appalto (la gestione del contratto e la verifica della corretta esecuzione delle prestazioni).

Tali quattro fasi hanno nel ciclo del contratto tutte eguale dignità, mentre il dibattito pubblico (nonché la gran parte delle norme di settore) si è spesso concentrato sulla sola fase dell'affidamento. A titolo meramente esemplificativo, si consideri che per programmare adeguatamente un intervento è necessario avere gestito in modo corretto la fase di esecuzione raccogliendo dati ed esperienze utili per l'edizione successiva di un appalto.

Per comprendere, dunque, quali siano gli effetti della corruzione e della cattiva gestione della spesa pubblica che transita dagli affidamenti, dobbiamo indagare cosa può accadere in tutte e quattro le fasi appena richiamate.

---

relativa agli appalti ordinari; la direttiva n. 2014/25/Ue relativa ai settori speciali. Tali direttive sono state recepite all'interno del Codice dei contratti pubblici (il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50/2016, promulgato a sua volta in attuazione della legge delega n. 28 gennaio 2016, n. 11 che ne conteneva i principi ed i criteri direttivi.

## *La fase della programmazione*

In primo luogo, l'efficienza nella gestione dei contratti pubblici passa in modo rilevante dalla digitalizzazione di tutti gli affidamenti, nell'intero ciclo di vita, a partire dalla programmazione e progettazione, passando per la fase di selezione delle offerte, per continuare con l'esecuzione e la sua verifica di conformità e il pagamento dei corrispettivi previsti dal contratto. Ciò consente una gestione unitaria dell'intervento e un maggior controllo (tracciabilità), monitoraggio e coordinamento delle varie fasi, attribuendo correttamente le relative responsabilità.

L'articolo 32 del Codice stabilisce che l'affidamento dei contratti pubblici debba avvenire nel rispetto degli atti di programmazione. Si tratta di un'attività attraverso la quale il soggetto pubblico fissa i propri obiettivi e le modalità con cui gli stessi andranno realizzati al fine di rispettare i criteri della massima efficienza ed economicità. La programmazione è disciplinata dall'art. 21 del Codice che prevede l'obbligo per le amministrazioni di adottare il programma biennale degli acquisiti di beni e servizi (e relativi aggiornamenti annuali) e il programma triennale dei lavori pubblici (con relativi aggiornamenti annuali). Mentre l'obbligo di pubblicare i lavori era già previsto prima dell'entrata in vigore del Codice dei Contratti pubblici (D.lgs. n. 50/2016), l'obbligo di programmare le procedure di affidamento per l'acquisizione di beni e servizi è una novità dell'ultimo Codice. Si ricordi che nel nostro Paese gli acquisti di beni e servizi ammontano a circa il 65% del totale degli appalti, per un valore di oltre 135 miliardi all'anno (Anac 2019).

In particolare, la pubblica amministrazione deve inserire nella programmazione biennale tutti gli affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro. Si tratta di uno strumento di trasparenza utile non solo al cittadino e agli operatori del settore, ma anche, ad esempio, al fine di favorire un'efficace contrattazione d'anticipo per le rappresentanze sindacali. Programmare vuol dire, inevitabilmente, promuovere efficienza all'interno dell'amministra-

zione e anche, per un ufficio gare, avere contezza di tutti gli acquisti da pianificare durante il corso dell'anno e aggregare, laddove possibile, la spesa attinente a uno stesso oggetto contrattuale al fine di rendere efficiente anche il processo di approvvigionamento.

Il mancato inserimento nella programmazione di un intervento noto, rende opaco sin dall'origine il procedimento. Molto spesso la mancanza di una adeguata programmazione ha giustificato l'adozione di procedure di emergenza, che coinvolgono soggetti già conosciuti alla stazione appaltante, restringendo il gioco della concorrenza. Inoltre, come anticipato, per gli affidamenti di importo inferiore ai 40.000 euro non è obbligatorio programmare ed è possibile, come sappiamo, affidare il contratto direttamente a un operatore economico<sup>4</sup>. Questa leva di spesa senza una disciplina specifica ha indotto talvolta l'operatore a prevedere interventi al di sotto della stessa.

Sul punto, è il caso di segnalare che in caso di artificioso frazionamento di un appalto in diversi affidamenti inferiori a 40.000 euro il responsabile del procedimento è imputabile per il reato di abuso d'ufficio. Lo ha affermato la Corte di cassazione penale con la sentenza dell'11 giugno 2018 n. 26610. In particolare, era accaduto che frazionando artificialmente un intervento il responsabile unico del procedimento affidasse i lavori attraverso la procedura del cottimo fiduciario, omettendo l'applicazione della procedura di cui al comma 8 dell'art. 125 del testo allora vigente (2010) del Codice dei contratti pubblici. In particolare l'appalto, avente a oggetto i lavori di rifacimento del lucernaio di un capannone, era stato suddiviso in cinque distinti interventi, tre dei quali dell'importo di euro 40.000 e due di importo inferiore, uno corrispondente a euro 25.000 e l'altro di euro 34.000. Si era quindi proceduto ad affidamento dei lavori con la procedura del cottimo

---

<sup>4</sup> Si ricorda che fino al 31 dicembre 2021 la soglia dell'affidamento diretto di beni e servizi è stata innalzata a 75.000 euro ai sensi dell'art. 1 della Legge 120/2020.

fiduciario, senza procedere neppure alla consultazione di almeno altre quattro ditte. La Cassazione ha confermato che è stato puntualmente ricostruito il rapporto di conoscenza dell'imputato con l'amministratore della società che aveva eseguito, nel medesimo capannone, lavori di ampliamento e il procedimento di affidamento dei nuovi e ulteriori lavori. La macroscopica illegittimità della procedura, si legge nella sentenza, denota per la Suprema corte, a chiare lettere, l'elemento soggettivo del dolo intenzionale, ossia la rappresentazione e la volizione dell'evento come conseguenza diretta e immediata della condotta dell'agente e obiettivo primario da costui perseguito. Questa condotta risulta inequivocabilmente orientata a procurare il vantaggio patrimoniale alla società assegnataria dei lavori, finalità rispetto alla quale non rileva la circostanza che la ditta avesse poi direttamente eseguito buona parte dei lavori e non, come da originaria contestazione, solo una parte mentre la parte restante era stata affidata in subappalto ad altra impresa. Il dolo, inoltre, prescinde dall'accertamento dell'accordo collusivo con la persona che si intende favorire, potendo essere desunta anche dalla macroscopica illegittimità dell'atto.

### *La fase della progettazione e dell'affidamento*

Con il termine *lex specialis* (o documentazione di gara) s'intende l'insieme delle disposizioni contenute negli atti tipici emanati dalle stazioni appaltanti al fine di regolare la procedura di gara e, in particolare, la fase della selezione del contraente. Nello specifico si fa riferimento ai bandi di gara, alle lettere di invito, agli avvisi di preinformazione, capitolati, disciplinari di gara, domanda di partecipazione e protocolli di legalità. Il bando di gara, in particolare, è il documento con il quale la stazione appaltante esterna definitivamente la volontà di negoziare e di addivenire alla stipula del contratto, a seguito della selezione e dell'individuazione del miglior offerente.

La *lex specialis*, pertanto, è la sede dove l'amministrazione attua



le norme legislative applicabili in materia. Ma è anche la sede dove, negli spazi lasciati liberi dalla normativa, l'amministrazione esplica la sua attività di discrezionalità amministrativa, autolimitandosi in favore della imparzialità e trasparenza della procedura. In aggiunta a questo contenuto minimo, essa può essere anche sede di vere e proprie clausole contrattuali, che dovrebbero trovare riscontro nei documenti contrattuali.

I soggetti della stazione appaltante che sono chiamati a redigere la documentazione di gara, ciascuno per la propria competenza tecnica o amministrativa, devono compiere, a seconda dell'oggetto dell'affidamento, una lunga serie di scelte che costituiscono la strategia di gara (o di acquisto) nella quale è necessario tenere conto non solo delle caratteristiche del servizio da acquisire ma anche delle aspettative degli stakeholder, dei possibili rischi e delle relative contromisure.

Tra le scelte strategiche da compiere, vi sono la definizione dei requisiti di partecipazione e del criterio da utilizzare per aggiudicare una gara. Nella fase della progettazione, dunque, sono compresi la scelta del criterio di aggiudicazione, dei criteri di valutazione e la determinazione dei punteggi. Nel nostro ordinamento si tratta, in termini generali, del criterio del minor prezzo o del miglior rapporto qualità-prezzo. La scelta di utilizzare il criterio del miglior rapporto qualità-prezzo, apre alla discrezionalità insita nella valutazione delle offerte, che premia le soluzioni di mercato migliori. Se i criteri non sono oggettivi e rigidi il rischio è di orientare l'aggiudicazione dell'appalto verso un determinato concorrente.

Sotto il profilo dei requisiti di partecipazione è importante verificare, in particolare, se il bando di gara abbia previsto requisiti eccessivamente restrittivi, idonei a determinare una sostanziale limitazione della concorrenza a favore di un solo operatore economico. In via generale, le stazioni appaltanti hanno il potere discrezionale di fissare nella *lex specialis* i requisiti soggettivi specifici di partecipazione, attraverso l'esercizio di un potere discrezionale che rimane sottoposto, in ogni caso, ai limiti della ragionevolezza e della proporzionalità

Uno strumento che potrebbe avere una rilevante efficacia ai fini del contrasto all'illegalità nella fase di progettazione di un contratto pubblico è quello che mira a punire penalmente la turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, reato previsto dall'art. 352 bis del Codice penale. È infatti perseguibile «chiunque con violenza o minaccia, o con doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti, turba il procedimento amministrativo diretto a stabilire il contenuto del bando o di altro atto equipollente al fine di condizionare le modalità di scelta del contraente da parte della pubblica amministrazione». La predetta fattispecie si differenzia rispetto al delitto di turbata libertà degli incanti, che punisce «chiunque, con violenza o minaccia, o con doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti, impedisce o turba la gara nei pubblici incanti o nelle licitazioni private per conto di pubbliche amministrazioni, ovvero ne allontana gli offerenti». La sostanziale differenza tra le due disposizioni consiste nella circostanza per cui il reato di turbata libertà degli incanti punisce la turbativa che si viene a realizzare nel corso dello svolgimento dell'asta pubblica, mentre il reato di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente è finalizzato a punire le condotte turbative che si verificano prima della gara, ovverosia durante la fase procedimentale nel corso della quale viene stabilito il contenuto del contratto e del relativo bando di gara, ed è così possibile condizionare l'esito dell'intera procedura: si tratta del fenomeno conosciuto con il termine di «bandi fotocopia» o «bandi fotografia». Il maggior pregio dell'innovazione normativa legata all'introduzione del reato di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente è legato allo sforzo del legislatore di porre in luce la dimensione «dinamica» dell'appalto, ovverosia quel complesso di attività finalizzate a condizionare la procedura sin dalla sua originaria ideazione, e quindi ben prima dell'espletamento dell'asta pubblica. L'efficacia reale delle norme che puniscono i «bandi fotografia» è demandata a una serie concomitante di fattori positivi, tra i quali spicca l'esistenza di un apparato investigativo che sappia cogliere i segnali dell'assenza di una con-

correnzialità effettiva anche in presenza di bandi di gara pubblicati a norma di legge. È infatti ben possibile che tutta la documentazione sia – ancorché in presenza di bandi fotografia – perfettamente in regola e in linea con la vigente normativa in materia di appalti pubblici, mentre ciò che occorrerebbe cogliere è l'insieme di elementi che conducono, di fatto, a una procedura solo formalmente concorrenziale. Al fine di individuare le illegittimità più evidenti è risultata di grande utilità la definizione dei bandi-tipo da parte di Anac, come previsto dell'art. 213, comma 2 del D.lgs. 50/2016. Tale attività di standardizzazione da parte dell'Autorità deve proseguire e allargarsi a tutti gli atti costituenti la documentazione amministrativa.

Alla luce di quanto sopra illustrato, individuare e affrontare i casi di illegalità negli appalti pubblici è una sfida complessa. Gli accordi illeciti stretti tra operatori economici e stazioni appaltanti sono, per definizione, segreti e, nella maggior parte dei casi, vengono predisposti e realizzati in modo molto accurato e sofisticato. Vi sono plurime indicazioni del fatto che in molti casi (se non nella maggior parte di essi) la pratica illegale non viene rilevata durante la procedura di aggiudicazione e viene infine (eventualmente) scoperta e perseguita dalle autorità competenti in genere molto tempo dopo la completa esecuzione dell'appalto.

Nella storia del nostro Paese – fortemente permeata dall'idea che il diritto costituisca la sola ed unica chiave per la lettura della realtà e per la soluzione dei relativi problemi (Vannucci 2011) – non manca certo un'ampia serie di strumenti normativi, predisposta ai fini del contrasto all'illegalità, comune e mafiosa, nel procedimento per l'affidamento degli appalti pubblici. Proprio per la loro molteplicità e complessità, nel presente documento non verranno analizzati tutti i predetti strumenti, tra i quali possono essere ricordati, ancorché a titolo non esaustivo: i patti di integrità (o protocolli di legalità); le white lists delle Prefetture; i reati incidenti sulla moralità professionale dei concorrenti; la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per i reati commessi dagli amministratori; le stazioni uniche appaltanti; le norme in materia di

inconferibilità e di incompatibilità degli incarichi; il rating di legalità e di impresa; la tracciabilità dei flussi finanziari.

Un ulteriore strumento sul quale appare ancora oggi importante riflettere è quello dei controlli antimafia, tra i quali vanno annoverate: la comunicazione antimafia, consistente nella certificazione circa la sussistenza di una delle specifiche cause di decadenza, sospensione o divieto disciplinate dalla normativa vigente, ai fini dell'affidamento di contratti il cui valore complessivo superi i 150.000 euro; l'informazione antimafia, consistente nell'attestazione della sussistenza di una delle cause di decadenza, sospensione o divieto disciplinate dalla normativa vigente nonché nell'attestazione della sussistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle imprese interessate; le stazioni appaltanti<sup>5</sup> sono tenute ad effettuare tali controlli per l'affidamento di contratti il cui valore complessivo sia pari o superiore a quello determinato in attuazione delle direttive euro-unitarie. Tali tradizionali strumenti di controllo contro la criminalità organizzata presentano sia elementi di forza sia, obiettivamente, alcune criticità. In primo luogo, occorre notare come sia ancora ampia la sfera di esenzione dall'effettuazione dei controlli, nella misura in cui la correlativa normativa prevede che le comunicazioni antimafia vadano richieste esclusivamente per i contratti il cui valore complessivo superi i 150.000 euro. Oltre a ciò, si può notare che lo strumento delle comunicazioni rappresenta, di fatto, un metodo di controllo a carattere essenzialmente documentale e, in quanto tale, superabile da parte delle organizzazioni mafiose che eviteranno di porre ai vertici delle imprese controllate i soggetti a carico dei quali siano presenti le situazioni di decadenza codificate dalla normativa (Filipetti 2015). Per converso, le informazioni antimafia hanno il pregio di essere uno strumento a carattere non meramente documentale ma, piuttosto, fondato sugli accertamenti investigativi,

---

<sup>5</sup> I soggetti, pubblici o privati, obbligati ad applicare il Codice dei contratti pubblici.

consentendo in tal modo un'efficace tutela contro la penetrazione mafiosa nell'appalto, anche a prescindere dalla commissione di specifici fatti di reato. Proprio tale dinamicità delle informative impone, tuttavia, il dispiegamento di un'importante mole di forze che possano realizzare effettive indagini circa l'esistenza dei predetti tentativi di infiltrazione mafiosa nell'appalto e, più in generale, nell'economia del territorio di riferimento.

Nel presente contributo non ci si sofferma su questi strumenti ma, come già detto, si intende fornire degli spunti di riflessione rispetto ad alcune manifestazioni di illegalità che si rivelano nell'affidamento dell'appalto pubblico.

Come anticipato, la fase dell'iter di gara, che inizia con la pubblicazione della «determina a contrarre» e finisce con la stipula del contratto, è quella maggiormente approfondita dalla disciplina di settore.

Non bisogna mai dimenticare che le regole in materia di contratti pubblici hanno nel principio di concorrenza il presupposto logico. L'apertura dei mercati degli appalti e l'ingresso di nuovi operatori economici nelle procedure di aggiudicazione, soprattutto nei settori in cui l'offerta è limitata, sono generalmente riconosciuti come uno strumento fondamentale per aumentare la concorrenza, evitare la concentrazione del mercato o gli oligopoli e, di conseguenza, scoraggiare comportamenti collusivi.

La scarsità di offerenti può essere ulteriormente aggravata dalle scelte operate o dalle pratiche utilizzate dalle stazioni appaltanti, quali la scelta di non ricorrere a procedure aperte o l'introduzione di requisiti di partecipazione e di criteri di valutazione rigorosi o eccessivamente specifici, che possono comportare un'ulteriore riduzione del numero delle offerte presentate in una procedura di aggiudicazione. Come è noto, più basso è il numero di operatori attivi in un mercato degli appalti, più facilmente si verificano casi di collusione.

Non può sottacersi che vi sono molti altri fenomeni da utilizzare come indicatori di ricorrenza del fenomeno corruttivo. Ci si riferisce in particolare all'inerzia prolungata nel bandire le gare al

fine di prorogare ripetutamente i contratti ormai scaduti (in particolare nel settore dello smaltimento rifiuti) e all'utilizzo delle procedure derogatorie, affidamenti diretti e procedure negoziate senza bando.

Sotto quest'ultimo profilo, risulta molto complesso verificare in concreto i casi in cui una stazione appaltante utilizza l'affidamento diretto ad un unico fornitore per ragioni di natura tecnica ed esclusiva. Tale modalità di affidamento risulta essere poco trasparente quando vi è una conoscenza molto ristretta e limitata ai conoscitori di un determinato settore del bene o del servizio da acquistare, con particolare enfasi nei settori dell'informatica e della sanità. Per tale motivo, è necessario, come anticipato, ricorrere a un sempre maggiore utilizzo degli strumenti messi a disposizione dalle centrali di committenza (in particolare dei soggetti aggregatori) per ridurre la cd. polverizzazione degli acquisti nei suddetti settori, limitando i centri di spesa da controllare. In questi casi, accanto alla debolezza dei meccanismi di supervisione e controllo, possono rendere più allettanti le opportunità di corruzione sia l'ampiezza delle «rendite» – che genera l'esborso di un prezzo superiore al valore di mercato nell'appalto – sia il grado di «discrezionalità» della scelta, ossia l'esercizio di un potere arbitrario, da parte del decisore pubblico, di determinare l'identità del beneficiario e l'ammontare.

Da ultimo, è degna di nota la circostanza, evidenziata nel rapporto ANAC *La corruzione in Italia 2016-2019* dell'ottobre 2019, che su 113 vicende corruttive inerenti all'assegnazione di appalti solo 20 riguardavano affidamenti diretti (18%), nei quali l'esecutore viene scelto discrezionalmente dall'amministrazione. In tutti gli altri casi sono state espletate procedure di gara: ciò lascia presupporre l'esistenza di una certa raffinatezza criminale nell'adeguarsi alle modalità di scelta del contraente imposte dalla legge per le commesse di maggiore importo, evitando sistemi (quali appunto l'assegnazione diretta) che in misura maggiore possono destare sospetti. Spesso si registra inoltre una strategia diversificata a seconda del valore dell'appalto: per quelli di importo particolar-

mente elevato, prevalgono i meccanismi di turnazione fra le aziende e i cartelli veri e propri (resi evidenti anche dai ribassi minimi rispetto alla base d'asta, molto al di sotto della media); per le commesse di minore entità si assiste invece al coinvolgimento e condizionamento dei livelli bassi dell'amministrazione (ad es. il direttore dell'esecuzione del contratto) per intervenire anche solo a livello di svolgimento dell'attività appaltata.

### *La fase di esecuzione (o gestione del contratto)*

La fase dell'esecuzione del contratto è senz'altro quella meno conosciuta e approfondita tanto dal legislatore che dalle stazioni appaltanti. Eppure, come tutti sappiamo, il rischio di corruzione e di infiltrazioni criminali negli appalti rimane particolarmente elevato soprattutto a causa dei cospicui extraprofiti che si generano nella fase successiva all'aggiudicazione di un appalto, in sede di controllo della qualità delle prestazioni o di completamento dei contratti. Risulta significativo che negli appalti di beni e servizi solo in seguito all'approvazione del Codice del 2016 vi è stata una presa di coscienza diffusa in ordine alla necessità di avere una figura dedicata al controllo tecnico-contabile delle prestazioni, si tratta del direttore dell'esecuzione del contratto che si affianca alla figura ben più nota del direttore dei lavori negli appalti, appunto, di lavori pubblici.

Per un'efficace implementazione dei controlli antimafia è essenziale che le stazioni appaltanti effettuino, con il massimo scrupolo, non solo i controlli antimafia, ma anche un attento controllo del luogo di esecuzione del contratto; parimenti, occorrerà che le verifiche antimafia siano capillarmente effettuate da parte delle forze di polizia, anche mediante l'accesso ai cantieri e ai luoghi dell'esecuzione, al fine di verificare quali siano le imprese che, a prescindere dall'aggiudicazione dell'appalto e dai subappalti formalmente autorizzati, realizzano l'opera, il servizio o la fornitura pubblica. La necessità di effettuare specifiche indagini, inol-

tre, richiede la possibilità di conoscere effettivamente le dinamiche presenti all'interno di ciascun appalto: ciò che appare assolutamente essenziale è quindi la «conoscenza del luogo di esecuzione del contratto», ovverosia delle ditte che effettivamente vi entrano e vi lavorano, a prescindere dal soggetto che si sia formalmente aggiudicato la gara. Proprio tale capillare conoscenza del luogo di esecuzione del contratto di appalti – già prevista, peraltro, dalla normativa contenuta nel Codice dei contratti pubblici, all'interno di una norma tuttavia sovente disapplicata dalle stazioni appaltanti<sup>6</sup> – può consentire un controllo efficace sulle reali dinamiche dell'appalto.

Tra i temi più rilevanti nella fase di esecuzione del contratto emerge il rapporto tra l'appaltatore e la filiera dei subcontraenti. Il più noto tra i subcontratti è il subappalto, che è soggetto all'autorizzazione (e agli stessi controlli del contratto principale) da parte della stazione appaltante<sup>7</sup>. Il legislatore nazionale ha sempre mostrato diffidenza, anche in prospettiva antimafia, verso questo istituto che rappresenta una sorta di «scissione» tra chi partecipa alla gara e chi esegue il contratto.

Tuttavia, risulta meno noto e scarsamente applicato l'obbligo, previsto dall'art. 105, comma 2 del Codice, di comunicare tutti i

---

<sup>6</sup> L'articolo 105 comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016 prevede infatti che è fatto obbligo all'affidatario di comunicare alla stazione appaltante, per tutti i sub-contratti stipulati per l'esecuzione dell'appalto, il nome del subcontraente, l'importo del contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati. Altre disposizioni dettate dalla medesima logica di conoscenza effettiva del cantiere, sono quelle contenute all'articolo 4 (Controllo degli automezzi adibiti al trasporto dei materiali) ed all'articolo 5 (Identificazione degli addetti nei cantieri) della legge n. 136 del 2010.

<sup>7</sup> Sotto il profilo penalistico, l'art. 25 del D.L. 113/2018, modificando le pene nel vecchio art. 21 della L. 646/82, come detto in precedenza, introduce un nuovo reato: il delitto di subappalto non autorizzato, consistente nel fatto di «concedere anche di fatto, in subappalto o cottimo, senza l'autorizzazione dell'autorità competente; la pena è della reclusione da 1 a 5 anni e con la multa non inferiore a 1/3 del valore dell'opera concessa in subappalto o a cottimo e non superiore ad 1/3 del valore complessivo dell'opera».



subaffidamenti da parte dell'appaltatore. L'obiettivo è quello di conoscere gli operatori economici a vario titolo coinvolti nella filiera dell'appalto. In questo senso, possono essere noti i canali di approvvigionamento dell'appaltatore. Uno strumento utile a tal fine, è la *Guida alla redazione dei documenti per la trasparenza e tracciabilità della fase esecutiva dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture* elaborata da ITACA<sup>8</sup> (cui si rimanda) per un efficace monitoraggio sull'applicazione delle norme vigenti nella fase esecutiva, definendo nel dettaglio metodologie e procedure per la trasparenza e tracciabilità del flusso di denaro attinente al contratto, nonché talune peculiari penali previste in caso di inadempienza dell'operatore economico.

## *Conclusioni*

La necessità di semplificare e velocizzare i processi di acquisto troppo spesso appesantiti dalla burocrazia e dal formalismo tipico del nostro Paese, potrebbe comportare ripercussioni anche più gravi se non si tiene conto della necessità di enfatizzare i contrappesi posti a presidio del rispetto della legalità, descritti nel presente contributo. Se non ci saranno i dovuti contrappesi in materia di controlli e di monitoraggi, infatti, le regole di semplificazione degli appalti pubblici favoriranno corruzione e cattiva gestione della spesa.

## *Bibliografia*

Astrid (2011), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di Merloni F. e Vandelli L., Firenze, Passigli Editore.

---

<sup>8</sup> Guida T&T di ITACA «Guida alla redazione dei documenti per la trasparenza e tracciabilità della fase esecutiva dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture».

- Vannucci A. (2011), *Il lato oscuro della discrezionalità. Appalti, rendite e corruzione*, in Comporti G., a cura di, *Le gare pubbliche: il futuro di un modello*, Napoli, Editoriale scientifica.
- ANAC (2020), *Relazione annuale 2019*, Camera dei deputati, Roma, 2 luglio 2020.
- ANAC (2019), *La corruzione in Italia 2016-2019*, ottobre 2019.
- Guida alla redazione dei documenti per la trasparenza e tracciabilità della fase esecutiva dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di ITACA.
- Filippetti I. (2015), *Appalti pubblici e legalità: la formula della corruzione*, in Appalti & Contratti, Maggioli.
- Melandro P. e altri (2020), *La tutela del lavoro e il ruolo del sindacato negli appalti pubblici*, Roma, Ediesse.

# L'azione sindacale per l'affermazione della legalità: campagne, protocolli territoriali e accordi aziendali nei settori del commercio, turismo e servizi

*Beppe De Sario e Daniele Di Nunzio*

## *Introduzione*

Questo capitolo presenta l'analisi di alcune pratiche di azione sindacale per l'affermazione della legalità nei settori del commercio, turismo e servizi considerando tre ambiti di intervento: campagne, protocolli territoriali e accordi aziendali. L'obiettivo dell'analisi è quello di individuare i temi prioritari e le strategie adottate dalle organizzazioni sindacali per il contrasto all'illegalità, dal punto di vista culturale e negoziale. L'analisi si basa su una rassegna degli accordi aziendali e dei protocolli territoriali, per quanto riguarda i processi di negoziazione, e di documenti sindacali e articoli, per le campagne. L'attenzione è focalizzata sugli anni più recenti e, in particolare, sulle iniziative che ha promosso o a cui ha partecipato la Filcams-Cgil.

## *Le campagne di denuncia, informazione e contrasto all'illegalità*

Negli anni più recenti sono state diverse le iniziative attuate dalla Filcams-Cgil per affermare il rispetto del principio di legalità e della sua pratica nei luoghi di lavoro. Le campagne qui analizzate cercano di favorire intese e collaborazioni tra sindacati, imprese, istituzioni associazioni, cittadinanza, per rivendicare la necessità di coniugare lo sviluppo economico e la tutela del-

l'occupazione con l'affermazione dei diritti, di una cultura della legalità e di valori etici.

Tra le tematiche prioritarie, dal 2018 con l'evento «The new order» organizzato dalla Filcams, è stata promossa una riflessione su questi temi. Attraverso gruppi di lavoro sono stati individuati gli obiettivi per costruire iniziative mirate sul contrasto all'illegalità nei settori dei servizi. Il tema della legalità è stato inserito nella formazione di base per i delegati e sono stati aggiunti dei moduli specifici per la formazione avanzata dei funzionari, ad esempio sul riuso dei beni sequestrati.

La campagna «Ripartiamo» del 2018, in particolare, ha affrontato la questione del riuso dei beni commissariati, un tema oggetto di una crescente attenzione da parte della categoria, sia per l'opportunità di trasformare un'impresa sequestrata in un'attività imprenditoriale che rispetti la legalità sia per la necessità di contrastare nuovi usi impropri del bene sequestrato e l'abbassamento delle tutele dei lavoratori. La Filcams ha cercato di monitorare i casi di riuso dei beni sequestrati, di raccogliere informazioni e di denunciare le situazioni più problematiche, così come di valorizzare le pratiche più virtuose. I casi di Café de Paris di Roma e Ferdico Srl di Messina sono stati presentati nell'ambito di questa campagna come emblematici di una cattiva pratica di gestione commissariale per l'affidamento dei beni sequestrati, poiché hanno portato al passaggio ad aziende che hanno rifiutato il confronto con le organizzazioni sindacali e che hanno trasformato i contratti a tempo indeterminato in contratti a termine<sup>1</sup>. Più in generale, dopo il sequestro si presenta spesso una fase difficile per evitare la perdita dei posti di lavoro, come nel caso recente dei 13 supermercati sequestrati a Palermo nel 2021<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Filcams-Cgil, *Beni confiscati e ripristino legalità: esempi positivi e negativi*, Il Magazine. Notizie dal commercio, turismo, servizi, 5 aprile 2018 (<https://www.ilmagazinefilcams.it/beni-confiscati-ripristino-legalita-esempi-positivi-negativi/>, consultato il 28 aprile 2021 – stessa data per le successive risorse online citate).

<sup>2</sup> Silvestri L., *Una battaglia per la democrazia*, Collettiva.it, 24 febbraio 2021

Al contrario, altri casi sono particolarmente virtuosi per la capacità di coniugare la sostenibilità economica con l'affermazione della legalità dei diritti. Come nel caso di Progetto Olimpo, impresa con più di 1.500 dipendenti che dal 2001 è stata sottoposta a sequestro e che attraverso il workers buyout è stata rilevata dai lavoratori mediante la costituzione di una cooperativa, con l'obiettivo di sviluppare un progetto imprenditoriale autonomo che ha cercato di affermare valori di rispetto della legalità e dell'ambiente, stabilendo accordi con associazioni attive su queste problematiche, come Libera Terra<sup>3</sup>.

Numerose sono le iniziative che hanno visto una collaborazione tra le categorie sindacali più interessate da queste problematiche, come l'iniziativa organizzata a Modena nel 2017 da Filcams, Flai, Filt che ha portato alla definizione di un protocollo inter-categoriale nel 2018<sup>4</sup> per la creazione di coordinamenti nazionali e locali e l'individuazione delle strategie da attuare per la tutela dei lavoratori negli appalti della filiera agroalimentare.

Alcune collaborazioni tra le categorie riguardano il Nidil, come nel caso della campagna «OK lavoro» promossa nel 2019 da Cgil Puglia, Nidil e Filcams-Cgil Puglia, a cui ha aderito anche ConfeSercenti Puglia. Vi si propone un'autocertificazione delle imprese del turismo e della ristorazione impegnate a rispettare i contratti di lavoro e ad assicurare un'occupazione di qualità ai propri dipendenti, rivolgendosi anche ai consumatori per orientarli verso scelte eticamente coerenti<sup>5</sup>.

---

([https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/2021/02/24/news/una\\_battaglia\\_per\\_la\\_democrazia-853372/](https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/2021/02/24/news/una_battaglia_per_la_democrazia-853372/)).

<sup>3</sup> Filcams-Cgil, *I lavoratori del Centro Olimpo un modello da seguire*, News Filcams, 28 marzo 2014 (<http://www.filcams.cgil.it/lavoratori-del-centro-olimpo-un-modello-di-legalita-da-seguire/>).

<sup>4</sup> Protocollo tra Filcam, Filt e Flai, *La forza dell'agire comune. Le regole per appalti e legalità nella filiera produttiva dell'agroalimentare*, 26 marzo 2018.

<sup>5</sup> Saracino L., *Turismo, un bollino etico per contrastare l'illegalità diffusa*, Collettiva.it, 24 maggio 2019 ([https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/2019/05/24/news/turismo\\_un\\_bollino\\_etico\\_per\\_contrastare\\_l\\_illegalita\\_diffusa-139954/](https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/2019/05/24/news/turismo_un_bollino_etico_per_contrastare_l_illegalita_diffusa-139954/)).

A livello nazionale, nel settore del turismo la campagna «Backstage» organizzata nel 2019 si è focalizzata sui lavoratori stagionali ed è stata condotta in diverse località balneari con l'obiettivo, da un lato, di informare i lavoratori sui propri diritti e contrastare i fenomeni di irregolarità fornendo un supporto sindacale e, dall'altro, di sensibilizzare turisti e cittadini su quanto lavoro, professionalità e impegno ci siano dietro il servizio di cui usufruiscono. Le campagne comportano anche la costituzione di strutture organizzative nuove, ad esempio con l'apertura a Lecco di uno sportello informativo per i lavoratori presso la sede della Filcams nella locale Camera del Lavoro.

Un altro tema affrontato è il contrasto dell'utilizzo improprio dei voucher che «mascherano» prestazioni di lavoro continuative e subordinate invece che regolarizzare rapporti di lavoro realmente occasionali, con una estensione di questa pratica irregolare non solo nel lavoro domestico ma anche nel turismo e nel commercio; si tratta di una criticità evidenziata in particolare nella campagna «Non c'è turismo senza lavoro, non c'è turismo senza tutele», organizzata nel 2018. Più in generale, il tema del lavoro irregolare è trattato nelle sue diverse manifestazioni anche in iniziative intersettoriali, come nel caso delle collaborazioni tra Flai, Fillea e Filcams.

A queste campagne di carattere intersettoriale, si accompagnano alcune iniziative più specifiche, su base professionale, come nel caso delle campagne per la tutela della legalità nella vigilanza privata.

Tra le campagne recenti, «Caffè Corretto» è stata promossa nel 2020 dalla Filcams-Cgil in Calabria. Questa campagna è nata in seguito all'inchiesta «Malapianta» condotta dalla Procura di Catanzaro che ha svelato come la 'ndrangheta condizionasse molti aspetti della vita imprenditoriale, decidendo le assunzioni di personale, l'assicurazione, le forniture e i servizi in appalto nelle aziende turistiche della costa ionica calabrese, fino ad arrivare a imporre addirittura la marca del caffè da somministrare ai clienti. L'obiettivo della campagna è quello di favorire il confronto tra le istituzioni, le parti sociali, le associazioni e i cittadini, per affer-

mare una cultura della legalità sia attraverso iniziative culturali sia attraverso progetti di sviluppo concreti, come quelli per il riuso dei beni confiscati<sup>6</sup>. La campagna ha portato anche alla stipula di alcuni accordi locali, come nel caso del progetto «Casa Valarioti» a cui partecipano l'amministrazione comunale di Gioia Tauro, la Filcams-Cgil Calabria e l'associazione «daSud» per la promozione di una cultura della legalità.

Nelle campagne condotte durante l'emergenza determinata dall'epidemia di Covid-19, il tema della legalità è stato associato da un lato ai problemi conseguenti all'irregolarità delle contribuzioni Inps che non hanno consentito ai lavoratori di accedere agli ammortizzatori sociali, dall'altro alla necessità di governare i processi di rilancio economico post-crisi, come nel caso della campagna «Il turismo che vorrei» della Filcams-Cgil della provincia di Ascoli Piceno che ha cercato di favorire il coinvolgimento dei lavoratori e dell'opinione pubblica e di affermare la necessità di piani di sviluppo per la ripartenza capaci di promuovere un turismo etico che rispetti i contratti, i diritti e le normative su salute e sicurezza sul lavoro. Anche la campagna «Resistiamo» promossa dalla Filcams Calabria in parallelo alla campagna «Caffè corretto» ha cercato di porre l'attenzione sul rapporto tra rilancio dell'economia per superare la crisi determinata dalla pandemia e la necessità di un controllo della legalità delle imprese.

### *Contrattazione sociale territoriale: protocolli, accordi, patti e network territoriali*

La contrattazione sociale territoriale è l'attività sindacale che si realizza attraverso l'intervento confederale e il contributo delle categorie nei campi assai variegati del welfare territoriale, ma non

---

<sup>6</sup> Valentino G., *In Calabria il caffè è corretto*, Collettiva.it, 27 agosto 2020 ([https://www.collettiva.it/copertine/italia/2020/08/27/news/in\\_calabria\\_il\\_caffe\\_e\\_corretto\\_-221057/](https://www.collettiva.it/copertine/italia/2020/08/27/news/in_calabria_il_caffe_e_corretto_-221057/)).

solo. Al di là delle fasi storiche e delle definizioni di volta in volta utilizzate dai protagonisti, essa si fonda su un'attenzione alla dimensione territoriale e sociale che ha radici in pratiche e culture del sindacato confederale, almeno a partire dagli anni settanta del Novecento (De Sario 2018). Si tratta di una pratica sindacale meno istituzionalizzata della contrattazione collettiva, con confini sfrangiati e permeabili dal momento che i bisogni e i diritti dei cittadini, il sistema dei servizi e più in generale le attività della pubblica amministrazione si intrecciano naturalmente con condizioni e istanze delle lavoratrici e dei lavoratori, sia quelli del settore pubblico sia quelli del settore privato.

La contrattazione sociale è una pratica complessa anzitutto dal punto di vista delle prassi, perché agisce a cavallo tra concertazione e negoziazione (Colombo e Regalia 2011; Bifulco e Vitale 2005; Bifulco 2012) e pone al sindacato il tema di una rappresentanza inclusiva, sia rispetto al nesso tra lavoro e cittadinanza sociale (Regalia 2012) sia quando essa si avvicina a soggetti specifici quali donne, poveri, precari, immigrati (Regalia 2020).

Inoltre, la contrattazione sociale si confronta con le risorse e gli orientamenti degli attori locali, in primo luogo istituzionali, oltre che con lo sfondo socio-economico dei territori e gli scenari congiunturali (la crisi successiva al 2008, l'incertezza finanziaria degli enti locali alla metà degli anni '10, e naturalmente la crisi pandemica) sollecitando l'esigenza di un rapporto proficuo – per quanto, nella pratica, con esiti diversi – tra politiche sociali, da una parte, e politiche del lavoro e dello sviluppo, dall'altra (Carriero e Mattei 2015).

Sullo sfondo di questi fattori di complessità si collocano inoltre leggi, norme, regolamenti che intervengono direttamente o indirettamente sul welfare territoriale, sia a livello regionale (normative sul sistema dei servizi sociali, riforme sull'integrazione sociale e sanitaria, etc.) sia nazionale (contrasto della povertà e introduzione del Rei/Rdc, risposta sociale e sanitaria all'emergenza Covid-19, fino a programmi di là da venire come il Piano nazionale di ripresa e resilienza).



È in questa cornice che si ritrovano gli accordi raccolti e analizzati nell'archivio dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale, entro i quali il tema della legalità si è affermato in misura evidente nel corso degli anni più recenti (Cgil, Spi e Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2020). Sul piano legislativo, uno spartiacque è stato rappresentato dall'introduzione del Codice degli appalti/contratti pubblici (Decreto legislativo 50 del 2016 e successive modifiche) che al di là del merito ha contribuito a una maggiore sensibilità delle parti nella negoziazione a livello territoriale. I dati dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale restituiscono anzitutto in termini quantitativi la rilevanza di questo campo di temi: gli accordi realizzati con amministrazioni ed enti pubblici, nel 2019, si sono ampiamente concentrati sulla regolazione degli appalti (27,6%), sulle esternalizzazioni (26,6%), sul contrasto dell'irregolarità nel lavoro (14,4%), sul contrasto dell'illegalità (15,3%). Si tratta di un impegno negoziale su questi temi confermato negli anni, anche nel 2020, pur in presenza di un calo considerevole del numero di intese registrate in tutto il Paese.

Per fornire un primo quadro sintetico, va sottolineata la specificità e la diversificazione della negoziazione sociale territoriale dedicata a questo campo di temi.

- Anzitutto vi sono intese sugli appalti pubblici realizzate tra OO.SS. e amministrazioni o enti locali (Comuni singoli o associati, società partecipate, aziende speciali servizi alla persona, etc.).
- A livello superiore operano accordi di regolazione del sistema territoriale degli appalti pubblici (OO.SS., Ente regione, Anci regionale).
- A corredo di questa dimensione vi è quella legata ai temi della legalità in senso stretto: protocolli e osservatori istituzionali (OO.SS., istituzioni locali, Prefetture, ITL, etc.) e iniziative su temi specifici come le convenzioni con i tribunali per l'assegnazione e l'affidamento dei beni confiscati.
- Vi è poi un ulteriore campo, più trasversale, in cui sono coniugati i temi della regolarità e qualità degli appalti pubblici, la

legalità e la leale concorrenza tra gli attori economici privati, la qualificazione dell'offerta e del lavoro in un quadro di orientamento dello sviluppo locale. Quest'ultima dimensione è quella più variegata, sia sotto il profilo dei temi sia per le iniziative che vengono promosse e il coinvolgimento di diversi attori (dal sindacato alle istituzioni locali, insieme ad associazioni datoriali e soggetti del Terzo settore).

I protocolli e gli accordi di livello strettamente locale, e cioè sottoscritti in genere con le amministrazioni comunali, sono prevalentemente centrati sugli appalti pubblici, coniugando aspetti di correttezza del procedimento (anche in funzione anticorruzione) e qualificazione dell'offerta con la previsione di garanzie per i lavoratori e le lavoratrici. Ad esempio, il Protocollo d'intesa del 2018 del Comune di Milano con i sindacati confederali<sup>7</sup> sostiene da un lato l'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e dall'altro il richiamo alle clausole sociali in caso di cambio di appalto (in particolare per i servizi ad alta intensità di lavoro). L'intesa vincola gli appaltatori all'applicazione dei CCNL di settore siglati dalle OO.SS. più rappresentative, oltre a mutuare da essi le stime per il costo del lavoro previsto per le offerte. Rispetto alle azioni anticorruzione si fa riferimento al servizio comunale interno di *whistleblowing* per la segnalazione online di illeciti. Si formalizzano anche le prerogative delle OO.SS. in sede di segnalazione e richiesta di verifiche e controlli riguardanti atti e comportamenti degli appaltatori rispetto alle condizioni dei lavoratori e alla prestazione di lavoro. Per dare continuità al confronto viene istituito un osservatorio congiunto tra le parti.

Non sono rari altri protocolli di impianto analogo, sempre siglati a livello comunale da parte di amministrazioni molto diffe-

---

<sup>7</sup> *Protocollo di intesa per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti di lavori, servizi e forniture del Comune di Milano tra il Comune di Milano e le Confederazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil di Milano*, 19 febbraio 2018.

renziate dal punto di vista dell'ambito istituzionale. Ciò si affianca alla negoziazione che avviene nella dimensione territoriale, per certi versi la più adatta a orientare un'azione omogenea nelle aree in cui funzioni e servizi sono gestiti sempre più a livello associato: Città metropolitane, livello intercomunale delle Unioni, Ambiti territoriali sociali, distretti sanitari.

Ad esempio nel *Protocollo di intesa su appalti, concessioni e affidamento di servizi della Città metropolitana di Torino e Cgil Cisl Uil*<sup>8</sup>, oltre a richiamare i riferimenti normativi e procedurali a tutela di qualità, legalità e diritti dei lavoratori (clausole sociali, leale concorrenza, rappresentanza delle OO.SS. e diritti contrattuali, contrattazione d'anticipo, salute e sicurezza, etc.) viene sostenuta la qualificazione dell'offerta stessa e del tessuto economico, anche attraverso meccanismi premiali nella definizione di un albo dei fornitori della Città metropolitana e richiamando il coinvolgimento delle associazioni datoriali.

Nel bolognese, il *Protocollo di intesa in materia di appalti di lavori, forniture e servizi*<sup>9</sup> coinvolge Comune e Città metropolitana insieme ai sindacati confederali e alle associazioni datoriali della cooperazione, artigianato, industria, edilizia. Si tratta del rinnovo di un accordo siglato nel 2015, in virtù dei mutamenti frattanto intervenuti nel contesto economico e istituzionale: rafforzamento della Città metropolitana, recupero economico e occupazionale, sviluppo delle società partecipate e pubbliche. I contenuti del nuovo protocollo si articolano intorno ad alcune parole chiave: legalità, leale concorrenza, qualità del lavoro e dei servizi, trasparenza delle procedure. L'accordo si colloca in una cornice più ampia (frutto di una fitta filiera negoziale) e viene inteso dalle parti come strumento operativo in materia di appalti del più ampio *Piano strategico metropolitano* e del *Patto metropolitano per il lavoro e*

---

<sup>8</sup> 18 gennaio 2019.

<sup>9</sup> *Protocollo di intesa in materia di appalti di lavori, forniture e servizi Comune di Bologna, Città metropolitana di Bologna, Cgil Cisl e Uil, Alleanza delle cooperative italiane, Confindustria Emilia, Cna, Confartigianato, Ance Emilia*, 8 novembre 2019.

*lo sviluppo economico sociale*. Risulta esplicito il riferimento al contesto normativo: in particolare la Legge 11 del 2016 che ha recepito le direttive europee in materia di appalti e il Codice dei contratti pubblici (Dlgs 50 del 2016 e successive modifiche); per il livello regionale è citato il *Testo unico per la promozione della legalità e la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabile* (Legge regionale 18 del 2016).

Risalendo da un livello territoriale all'altro, svolgono un importante ruolo di regolazione i protocolli e gli accordi stipulati dalle organizzazioni sindacali con le istituzioni intermedie, come le Regioni e l'associazionismo comunale (Anci). In alcuni accordi si ritrovano impegni per il miglioramento dei livelli di prevenzione e sicurezza negli appalti ad alto tasso di incedenti sul lavoro (es. facchinaggio e logistica); impegni a considerare specifici criteri nei settori socialmente sensibili (servizi sociali, educativi, etc.) e ad alta intensità di lavoro (manutenzione, ristorazione, pulizie, etc.); impegni all'inserimento dei lavoratori disabili negli appalti e contrasto del dumping contrattuale attraverso l'applicazione dei CCNL firmati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative.

Il recente Protocollo d'intesa tra Anci e Upi regionali e Cgil-Cisl-Uil Emilia Romagna<sup>10</sup> si pone anzitutto in continuità con un precedente protocollo territoriale attuativo della Legge Regionale n. 18 del 2016, evidenziando in tal modo la funzione di orientamento della legislazione regionale sia per gli aspetti di controllo sui procedimenti sia per la promozione di un ambiente economico e sociale favorevole allo sviluppo della legalità. Tra i temi principali vanno sottolineati: la promozione di «centrali uniche di committenza», premialità per l'adesione delle imprese a sistemi di verifiche e controlli anche con il coinvolgimento delle OO.SS. (regolarità nell'applicazione contrattuale, monitoraggio delle modalità di reclutamento della manodopera, controllo della filiera

---

<sup>10</sup> *Protocollo d'intesa tra Anci, Upi ER e Cgil Cisl Uil Emilia Romagna in materia di legalità, appalti e concessioni*, 21 gennaio 2021.

degli operatori coinvolti nel ciclo realizzativo dell'opera, applicazione clausole sociali, etc.), criteri di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, impegno al confronto preventivo con le OO.SS. per gli appalti di rilevanza territoriale. Al di là del quadro di regole e procedure per gli appalti e al ruolo che in esse assumono le organizzazioni sindacali, la funzione promozionale del Protocollo si ritrova in diversi punti, ad esempio si prevede la costituzione di Tavoli della legalità provinciali, il rafforzamento dei controlli antimafia con estensione dei protocolli realizzati con le Prefetture, la promozione di osservatori locali e centri studi sulla criminalità, sportelli anti-usura nei principali comuni, reti degli enti locali per legalità e trasparenza in funzione anticorruzione, formazione per il personale della PA, istituzione di luoghi di accoglienza («case per le vittime, lavoratrici e lavoratori») per il supporto alle vittime del caporalato, anche utilizzando i beni confiscati.

Sempre rispetto al contrasto dell'illegalità e delle infiltrazioni criminali, in Veneto il Protocollo di intesa in materia di appalti con Regione e Anci regionale<sup>11</sup> integra le norme antimafia nazionali con i protocolli del 2019 realizzati con le Prefetture e le parti sociali. Oltre a ciò, i criteri definiti per l'assegnazione degli appalti associano alcuni temi ormai ricorrenti (clausole sociali, trasparenza delle procedure) alla qualificazione dell'offerta attraverso la valorizzazione di certificazioni in tema di sostenibilità ambientale, salute e sicurezza, responsabilità sociale d'impresa.

Gli impegni e gli inviti a sottoscrivere accordi con le Prefetture è senz'altro un elemento utile al massimo raccordo istituzionale; difatti, ciascun ente è chiamato ad agire – nell'ambito delle proprie competenze – in maniera coordinata. Al di fuori delle aree metropolitane ciò comporta il coinvolgimento delle diverse amministrazioni comunali del territorio e tra i vari aspetti procedurali, di controllo e sanzionatori si introducono elementi impor-

---

<sup>11</sup> *Protocollo di intesa in materia di appalti tra Regione del Veneto, Anci Veneto, Anpci, Upi Veneto, Cgil Cisl Uil*, 8 settembre 2020.

tanti per il sostegno all'azione sindacale di tutela dei lavoratori: ad esempio la «valutazione privilegiata» delle offerte per la realizzazione di lavori che prevedano i livelli più elevati di garanzie nella gestione della sicurezza, come ad esempio nel Protocollo sottoscritto con la Prefettura di Pesaro e Urbino<sup>12</sup>.

Il tema già citato della programmazione condivisa, anche per indurre maggiore economicità e razionalità organizzativa, emerge occasionalmente nelle intese, con cenni ad appalti pluriennali e al coinvolgimento delle OO.SS. in fase di confronto preventivo. Accanto a ciò, alcuni elementi qualitativi insistono sull'insediamento territoriale operativo delle imprese aggiudicatarie, sulla verifica della capacità organizzativa dell'impresa stessa in relazione alla dimensione dell'appalto, sulla presenza verificabile di personale con esperienza e professionalità adeguate, sull'impiego anche di personale proveniente da categorie svantaggiate (disabili, espulsi dal mercato del lavoro, ultra cinquantacinquenni, etc.); estensione di quanto previsto negli accordi anche alle ditte operanti in subappalto con un'attenzione all'intera filiera; enfasi sugli aspetti qualitativi e reputazionali delle offerte, nonché sui meccanismi sanzionatori; si ritrovano invece valutazioni sfavorevoli per le offerte che prevedano il ricorso a forme precarie di lavoro.

Oltre al focus quasi obbligato sugli appalti pubblici – sia per la rilevanza del tema, sia per l'interlocuzione privilegiata della negoziazione sociale del sindacato con le istituzioni locali – il tema della legalità appare in alcune esperienze territoriali intorno al nesso virtuoso tra buona occupazione e buona economia, intersecando lo sviluppo del territorio. Laddove si realizzano, queste esperienze si giovano di un contesto per certi versi favorevole: per cultura politica e amministrativa, per cornice normativa facilitante, per capacità di attivazione di attori diversificati (sindacato confederale e di categoria, associazioni datoriali, società civile).

---

<sup>12</sup> *Protocollo di intesa per la promozione della legalità e delle condizioni di sicurezza del lavoro, relativamente ad appalti e concessioni di lavori pubblici e ad appalti pubblici di servizi nella provincia di Pesaro e Urbino*, 10 marzo 2020.

Si tratta quindi di contesti – ad esempio l’Emilia Romagna – nei quali la regolazione condivisa degli appalti pubblici poggia già su una rete di accordi che coinvolgono i principali capoluoghi di provincia, la città metropolitana di Bologna, alcune unioni di comuni (nelle quali, non a caso, è particolarmente sviluppata la condivisione di servizi e funzioni prima attribuite in esclusiva ai singoli comuni).

Sullo sfondo agisce una cornice più ampia, che va dalla normativa regionale fino ad accordi e «patti» territoriali per lo sviluppo (es. il *Patto per il lavoro* tra Regione Emilia Romagna, imprese e sindacati del 2015, recentemente rinnovato e rinominato *Patto per il lavoro e per il clima*) all’interno della quale si sono sviluppati progetti e sperimentazioni più legate al territorio e/o a specifici settori economici. Ne è un esempio il percorso promosso nel 2020 da Cgil Cisl Uil, l’associazione Libera e le amministrazioni pubbliche unite nel network «Avviso pubblico» che ha portato al documento *Legalità in Romagna*<sup>13</sup>. In esso – e nella successiva campagna per promuovere un’agenda operativa condivisa<sup>14</sup> – si propone la costituzione di «tavoli di legalità» in tutte le province della Romagna e il contrasto alle infiltrazioni criminali nel sistema di aiuti economici a seguito dell’emergenza Covid-19; e inoltre protocolli di legalità del lavoro in tutte le province (su rappresentanza, tutela contrattuale, applicazione misure Covid-19) in particolare merci e logistica e porto di Ravenna (Protocollo di legalità, compresa istituzione Rls di sito), contrasto del caporalato, destinazione a fini sociali dei beni sequestrati e confiscati

---

<sup>13</sup> Cgil Cisl Uil, associazione «Libera», «Avviso pubblico» Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie, *Manifesto per la legalità in Romagna*, luglio 2020.

<sup>14</sup> Vd. <https://www.er.cgil.it/categoria-news/242-manifesto-per-la-legalita-in-romagna.html>, <https://www.avvisopubblico.it/home/percorso-per-la-legalita-in-emilia-romagna-il-23-novembre-online-avviso-pubblico-partecipa-al-levento-romagna-legale/>, <https://www.forlinotizie.net/2021/02/costituire-il-tavolo-della-legalita-la-richiesta-di-cgil-cisl-uil-libera-avviso-pubblico-forli-cesena/25367/>.

alla criminalità organizzata. Per il settore del turismo si richiedono protocolli con le Prefetture per attivare controlli e accertamenti preventivi sui passaggi di proprietà e sui cambiamenti societari, sportelli antiusura e di aiuto alle vittime.

A partire da questo documento di cornice, il medesimo network ha realizzato approfondimenti dedicati a settori specifici: turismo, logistica e porto di Ravenna, settore agroalimentare e caporalato. Nel documento di settore *Pervorso per la legalità in Romagna – Turismo*<sup>15</sup>, si enfatizzano le dimensioni dell'azione in rete, del presidio del territorio e dell'integrazione degli interventi: anzitutto riguardo ai protocolli territoriali sugli appalti e la regolarità del lavoro, rispetto ai quali si dà conto nei percorsi negoziali di Filcams, Fisascat, Uiltucs con le associazioni datoriali del settore ricettivo (Rimini) e termale (Forlì-Cesena). Altri punti hanno un profilo più trasversale: creazione di sportelli antiusura, valorizzazione della contrattazione sociale territoriale (recupero evasione, gestione beni sequestrati), sostegni a imprese vincolati a qualità del lavoro, diffusione della cultura della legalità tra i giovani, istituzione di consulte provinciali per la legalità. Inoltre, si riconosce congiuntamente il ruolo del sindacato nel contrasto dell'illegalità, a partire dall'esercizio della rappresentanza e della contrattazione fino alla costituzione di parte civile nel processo «Aemilia».

Uno sguardo integrato ai temi della legalità sollecita, pertanto, un impegno degli attori istituzionali e delle parti sociali per interventi non limitati alla dimensione sanzionatoria e puramente procedurale. Nel documento *Un tavolo sul mercato del lavoro e per il rispetto delle regole*<sup>16</sup> si ritrovano le proposte e le analisi del sindacato e delle associazioni datoriali dell'area ravennate per il settore del turismo: si rileva il legame pericoloso tra esternalizzazioni e

---

<sup>15</sup> Cgil Cisl Uil, associazione «Libera», «Avviso pubblico» Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie, documento reso pubblico nel novembre 2020.

<sup>16</sup> Comune di Ravenna, Comune di Cervia, Cgil Cisl Uil, Confesercenti, Confecommercio, Cna, Confartigianato, Cia, Legacoop Ravenna, *Un tavolo sul mercato del lavoro e per il rispetto delle regole*, 24 maggio 2019.



opportunità per la criminalità organizzata, lo snaturamento delle esternalizzazioni mediante appalti di servizi riguardanti anche le mansioni e attività chiave delle attività turistiche e ricettive, fino all'assunzione dello stesso titolare da parte di soggetti imprenditoriali poco trasparenti. Secondo l'analisi condivisa delle parti sociali ciò ha naturalmente conseguenze sui diritti contrattuali e contributivi, oltre che sulla tutela di salute e sicurezza. Ne consegue una «destrutturazione» delle aziende che produce dumping attraverso vari strumenti opachi, quali l'utilizzo irregolare dell'indennità di «trasferta esente» per i lavoratori e l'applicazione di contratti pirata. Nel complesso si realizza così un impoverimento professionale della manodopera, da contrastare anche attraverso il miglioramento delle infrastrutture e l'integrazione dell'offerta, per una sua destagionalizzazione.

È in questo ambiente territoriale favorevole che è stato realizzato il Protocollo sul settore turistico con la Prefettura di Rimini, le amministrazioni comunali della riviera e il coinvolgimento di associazioni datoriali di settore, Camera di commercio, associazioni professionali (notai, commercialisti, ingegneri, architetti), enti pubblici (aziende sanitarie, Ispettorato del lavoro), e naturalmente delle confederazioni Cgil Cisl Uil e di Filcams, Fisascat e Uiltucs<sup>17</sup>. Il Protocollo impegna anzitutto le parti al potenziamento dell'infrastruttura per i controlli e le verifiche (SCIA, verifiche antimafia, aggiornamento banche dati e piattaforma web in uso ai comuni) e al monitoraggio congiunto. A questo si affianca un paragrafo su «politiche attive di settore» per la qualificazione del settore turistico e un'azione di cornice culturale e sociale per la promozione della legalità. Naturalmente queste iniziative auspicano successivi percorsi negoziali e progettuali nei quali è richiamata la contrattazione sociale; difatti, le stesse organizzazioni sindacali firmatarie, confederali e di categoria, hanno sottolineato la necessità di un «confronto per raggiungere un patto

---

<sup>17</sup> *Protocollo per la legalità e lo sviluppo del settore ricettivo-alberghiero*, 7 settembre 2020.

sociale e una contrattazione territoriale con le associazioni e gli enti locali per sostenere un nuovo modello di turismo che sia punto di riferimento internazionale e attrattivo di investimenti “sani” che garantiscano qualità del lavoro e qualità dell’offerta turistica»<sup>18</sup>.

### *Il contrasto all’illegalità nella contrattazione aziendale*

In questo paragrafo sono presentati alcuni accordi esemplificativi che trattano il tema del contrasto dell’illegalità per evidenziare le tendenze della contrattazione aziendale. Gli accordi, senza alcuna pretesa di esaustività, sono stati selezionati per mostrare la diversificazione delle pratiche adottate e dei contesti nei quali esse intervengono. La fonte è l’Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello, sviluppato congiuntamente dall’Area Contrattazione e Mercato del lavoro della Cgil nazionale e dalla Fondazione Di Vittorio<sup>19</sup>.

La prima osservazione è che esiste uno stretto rapporto tra il contrasto dell’illegalità e il sistema di relazioni industriali, per cui gli interventi più articolati e maturi sono attuati nei contesti più avanzati dal punto di vista dei rapporti tra le parti sociali. In questi casi gli accordi fanno riferimento a protocolli sovra-aziendali, sia siglati tra le istituzioni e le parti sociali (come nel caso del protocollo per la regolamentazione degli appalti del Comune di Bologna per Bologna Fiere<sup>20</sup>) o a certificazioni aziendali, come ad esempio nel caso di codici etici o di responsabilità sociale

---

<sup>18</sup> Vd. <http://www.cgilrimini.it/2020/09/08/prefettura-di-rimini-il-lavoro-entra-da-protagonista-nel-protocollo-per-la-legalita/>.

<sup>19</sup> L’Osservatorio a partire dal 2018 ha sviluppato un archivio che alla data odierna (25 aprile 2021) raccoglie 3.500 accordi di secondo livello, aziendali e territoriali, che dal 2019 hanno rappresentato la fonte per rapporti annuali (Cgil e Fdv 2019 e 2020) e focus su temi specifici, in particolare la contrattazione durante l’emergenza Covid-19 (Cgil e Fdv 2021).

<sup>20</sup> *Verbale di accordo*, 21 luglio 2017.

(SA8000), certificazioni ambientali (ISO14001) e di salute e sicurezza (OHSAS18001, come nel caso di Gucci<sup>21</sup>). Gli accordi più avanzati cercano anche di presentare una descrizione del contesto socio-economico nel quale si collocano l'impresa e il sistema degli appalti (come nel caso di Fiere Internazionali di Bologna S.p.a. – Bologna Fiere).

La seconda osservazione è che le parti sociali cercano di intervenire soprattutto sul sistema degli appalti, all'interno degli accordi integrativi, in particolare affermando la necessità del rispetto delle normative per rientrare tra i fornitori accreditati, soffermandosi sulla richiesta del DURC, Documento Unico di Regolarità Contributiva. In particolare, gli accordi richiedono l'applicazione dei CCNL di settore stipulati dalle organizzazioni più rappresentative, al fine di contrastare il ricorso a contratti impropri per il settore o di contratti pirata con diritti e tutele inferiori (come nelle proteste nel settore della ristorazione autostradale). Queste rivendicazioni mostrano la necessità di affermare il rispetto dei diritti fondamentali disciplinati dalle leggi e dalla contrattazione.

In alcuni casi è specificato il ruolo delle RSA/RSU in merito al diritto di interlocuzione con l'azienda in caso di esternalizzazioni, al fine di accedere alle informazioni riguardanti le attività che sono appaltate, i lavoratori coinvolti, le modalità organizzative, il controllo del rispetto delle leggi per le società in appalto (come ad esempio nel caso del verbale di intesa delle Terme di Salsomaggiore e di Tabiano Srl<sup>22</sup>).

In alcuni accordi si è arrivati a definire un processo di certificazione delle aziende fornitrici che esplicita in maniera dettagliata gli aspetti da verificare, come la regolarità delle retribuzioni, gli accantonamenti del TFR, i contributi previdenziali e assicurativi,

---

<sup>21</sup> *Contratto collettivo aziendale di lavoro Area retail. Ipotesi di accordo sindacale*, 30 gennaio 2017.

<sup>22</sup> *Verbale di intesa tra Terme di Salsomaggiore e di Tabiano Srl e Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltnuc Uil*, 15 marzo 2018.

gli aspetti fiscali, il rispetto delle normative in materia di salute e sicurezza (come nell'accordo integrativo di Starhotels Spa<sup>23</sup>).

Il tema degli appalti è anche messo in relazione a più ampi processi di ristrutturazione, al fine di contrastare una riduzione impropria del personale, prevedendo il diritto di informazione sul rapporto tra esternalizzazioni e riduzione del numero di lavoratori (ad esempio nell'accordo integrativo di Cineca<sup>24</sup>), anche al fine di valutare soluzioni alternative (nell'accordo integrativo di Starhotels Spa, già citato).

Un aspetto rilevante per la qualità del lavoro negli appalti è proprio il numero di lavoratori impiegati, e questo tema è considerato negli accordi al fine di evitare una tendenza alla riduzione dei costi per il personale che avviene sia attraverso l'evasione delle normative sia attraverso una riduzione della forza lavoro impiegata, con il conseguente rischio di un maggiore ricorso al lavoro irregolare e di un aumento dei carichi di lavoro. Per contrastare questo processo, alcuni accordi prevedono l'affidamento degli appalti ad aziende che s'impegnano a mantenere i livelli occupazionali in essere (come nell'accordo di Why the Best Hotel Srl<sup>25</sup>), con l'obbligo di riassumere i lavoratori nel caso di successione dei soggetti per l'esecuzione delle attività in appalto.

La tutela dei lavoratori è anche attuata attraverso la costituzione di un bacino di reperimento professionale, per garantire l'applicazione e il controllo dei contratti di lavoro subordinato previsti dagli appalti, anche considerando le forme contrattuali specifiche per il lavoro stagionale e a tempo determinato (come nel caso di Fiere Internazionali di Bologna S.p.a. - Bologna Fiere del 2017, un accordo maturato in seguito alle denunce da parte della Filcams-Cgil di violazioni da parte delle aziende in appalto in particolare con l'utilizzo di contratti di lavoro illegittimi).

La necessità di includere gli appalti nella contrattazione

---

<sup>23</sup> *Ipotesi di contratto integrativo aziendale*, 19 febbraio 2018.

<sup>24</sup> *Cineca. Verbale di accordo integrativo aziendale*, 31 maggio 2018.

<sup>25</sup> *Ipotesi di accordo di secondo livello*, 10 novembre 2017.

aziendale orienta i sindacati verso la creazione di accordi che interpretano le attività sempre più in termini di sito, come nel caso dell'Hotel Principe di Savoia di Milano del 2020 che prevede sia per i dipendenti che per i lavoratori esternalizzati e in appalto l'applicazione dello stesso contratto collettivo nazionale del turismo e, a livello aziendale, l'estensione a tutti i lavoratori del premio di risultato previsto nel contratto integrativo, oltre al mantenimento delle migliori condizioni in essere per tutti coloro che lavorano nello stesso sito produttivo.

### *Conclusioni*

In questo capitolo abbiamo presentato un'analisi delle iniziative condotte dal sindacato, in particolare con il coinvolgimento della Filcams-Cgil, per contrastare i fenomeni di illegalità nei settori del commercio, turismo e servizi. Le esperienze considerate sono molto differenziate (campagne nazionali e locali, protocolli locali e territoriali, accordi aziendali) così come – d'altra parte – sono diversificate le forme di illegalità (dallo sfruttamento del lavoro da parte di organizzazioni criminali alle irregolarità attuate dalle imprese appaltatrici). Di conseguenza, sono diversi sia gli ambiti d'intervento (da questioni legislative alle forme organizzative del lavoro) sia gli attori coinvolti, con relazioni che interessano le parti sociali sindacali e datoriali, le istituzioni, la cittadinanza.

L'illegalità è un fenomeno pervasivo e in continua evoluzione che tende a sfuggire, per sua natura, alle forme istituzionali di tutela dei diritti (sia nel campo delle relazioni industriali sia in quello del dialogo sociale), per cui il contrasto delle forme irregolari di lavoro si traduce in interventi differenziati, come mostrato anche dall'esperienza di lungo periodo in altri settori al alto tasso di irregolarità, ad esempio nell'agricoltura, dove il sindacato negli anni ha strutturato pratiche sempre più articolate di intervento (Osservatorio Placido Rizzotto 2020) sullo sfondo di una

riflessione più generale sullo sfruttamento del lavoro dei migranti e sui loro diritti (Danesh, De Sario e Kane 2020).

Nei settori del commercio, turismo e servizi il tema della legalità è stato affrontato negli ultimi anni in maniera gradualmente più sistematica, attraverso campagne, negoziazione di livello sociale territoriale e accordi aziendali caratterizzati da obiettivi articolati: sensibilizzare e informare la cittadinanza; supportare i lavoratori per affermare i propri diritti; formare i funzionari e i delegati sindacali; costruire reti con le associazioni e le istituzioni; rafforzare e migliorare l'ambiente in cui operano gli attori economici.

Non sfugge una tensione positiva, per quanto non del tutto risolta, verso l'integrazione delle pratiche e l'attraversamento dei loro confini: con iniziative legislative lungimiranti che sostengono la contrattazione e, allo stesso tempo, traggono forza dal suo radicamento; con l'impegno delle parti sociali per relazioni più collaborative, che a loro volta possono sostenere un'azione sociale più ampia fino al coinvolgimento dei cittadini e della società civile.

Tenuto conto di queste relazioni e della loro trasversalità, i campi d'intervento analizzati nei precedenti paragrafi possono essere sintetizzati come segue.

Le campagne hanno affrontato il tema della legalità mettendolo in relazione soprattutto con due grandi questioni:

- a) lo sviluppo socio-economico dei settori e dei territori, considerando la qualità delle imprese e del lavoro e le specificità locali che comportano percorsi di irregolarità differenziati;
- b) il sequestro e il riuso delle attività da legare alla tutela dei lavoratori occupati e al supporto e al controllo per un utilizzo corretto dei beni, evitando il ripetersi di comportamenti illegali successivamente alla gestione commissariale.

L'azione della contrattazione sociale territoriale sui temi della legalità coinvolge, come osservato, molteplici soggetti a diversi livelli territoriali e si concretizza in un'ampia articolazione dei

temi trattati – spaziando dalla qualificazione degli appalti pubblici al controllo di legalità, dalla promozione di un’economia e di un lavoro di qualità fino allo sviluppo del territorio – e quindi richiede un livello di coordinamento e integrazione che rappresenta senza dubbio una sfida per l’azione sindacale confederale e di categoria. Tentando una schematizzazione, emerge un orientamento a un modello variegato e multilivello di interventi:

- a) accordi di regolazione del sistema territoriale degli appalti pubblici (OO.SS., Ente regione, Anci);
- b) accordi sugli appalti pubblici con singole amministrazioni locali, altri enti pubblici, soggetti gestori dei servizi (Comuni, società partecipate, aziende speciali servizi alla persona, etc.);
- c) accordi/convenzioni con tribunali per assegnazione e affidamento beni confiscati e per la legalità negli appalti;
- d) protocolli e osservatori istituzionali (OO.SS., istituzioni locali, Prefetture, IITL, etc.);
- e) accordi integrati sul sistema economico territoriale e/o di settore (OO.SS., ass. datoriali, amministrazioni locali);
- f) linee guida, analisi, indirizzi promossi da network territoriali (OO.SS., ass. datoriali, Terzo settore, reti «di scopo» delle amministrazioni locali).

La contrattazione di secondo livello è intervenuta soprattutto sul controllo delle esternalizzazioni, in particolare sulla tutela della forza lavoro e sulla qualità delle imprese in appalto, e si afferma in particolare nei contesti imprenditoriali maturi dal punto di vista delle relazioni sindacali che dunque si presentano come un argine per la diffusione di pratiche illegali.

- a) Dal punto di vista dei contenuti, i temi principali oggetto di negoziazione sono: l’applicazione del CCNL di riferimento per le aziende esterne, per contrastare l’adozione di contratti pirata e il dumping contrattuale; la regolarità contributiva e il rispetto del DURC; il mantenimento del livello di diritti e tutele nei passaggi di appalto e il mantenimento della numerosità della forza lavoro, per evitare riduzioni che mascherano lavoro irre-

golare e un abbassamento delle tutele; la costituzione di bacini di lavoratori per supervisionare i passaggi di appalto e il lavoro stagionale; l'istituzione di percorsi di certificazione dei fornitori.

- b) Dal punto di vista delle modalità, gli accordi aziendali hanno cercato di formalizzare le procedure e il ruolo degli attori, come ad esempio attraverso la definizione di un ruolo di controllo dei delegati sulle aziende esterne e, più in generale, il diritto di consultazione delle parti sindacali anche per quanto attiene le questioni legate alla filiera e al sito. Inoltre, l'applicazione di certificazioni più ampie, come quelle per la Responsabilità Sociale o i Codici etici, rappresenta uno strumento utile per rafforzare le pratiche di contrasto all'illegalità.

Questi interventi mirano a definire un sistema di relazioni industriali che tutelando a tutto tondo l'occupazione cerca di ostacolare l'inserimento di aziende che operano in maniera irregolare e di favorire una qualificazione dei fornitori, rafforzando la democrazia aziendale come strumento di contrasto dei comportamenti illegali. Attraverso questi accordi, le parti sociali, a volte insieme alle istituzioni, assumono un ruolo determinante di presidio di legalità, affermando il valore della contrattazione come strumento non solo per la tutela dei diritti dei lavoratori ma anche per la difesa della democrazia nelle aziende e nei contesti territoriali.

D'altra parte, è bene evidenziare che il contrasto dell'illegalità e il controllo degli appalti presentano alcune tendenze comuni, nello sforzo di rafforzare il sistema di diritti e tutele, ma anche un'estrema diversificazione nei contenuti e nelle pratiche. L'impegno delle parti sociali e delle istituzioni necessita di essere rafforzato ed esteso nella contrattazione aziendale e territoriale, orientando gli interventi verso una contrattazione sempre più inclusiva capace di coinvolgere le imprese e i lavoratori che operano nelle filiere e nei siti.

In questo senso, è fondamentale considerare la rilevanza del dialogo sociale e delle relazioni industriali per lo sviluppo socio-



economico e per la coesione sociale nei contesti territoriali (Fortunato e Pedaci 2017).

Osservando queste tendenze in relazione ai grandi orientamenti del movimento dei lavoratori, emerge come l'azione sindacale sul tema della legalità sia caratterizzata da una molteplicità di percorsi e di livelli di intervento tipica del sindacalismo italiano, considerando sia la sua organizzazione a matrice (con iniziative su base settoriale, inter-settoriale e di carattere generale, anche attraverso la collaborazione con le altre categorie e con le Camere del Lavoro) sia la dialettica tra percorsi formali e informali, con la ricerca di protocolli territoriali e accordi aziendali così come con la promozione di campagne e servizi di tutela individuale (Regalia 2009; Carrieri 2011).

In particolare, per rispondere alla frammentazione e all'esclusione dei lavoratori dal sistema dei diritti e delle tutele – processi fortemente alimentati e all'origine dell'illegalità – l'azione sindacale si orienta sempre di più verso modalità di rappresentanza intersettoriali e interaziendali, verso reti sindacali flessibili, modulari, «adattive», con l'obiettivo di raggiungere e mettere in relazione i lavoratori in contesti produttivi frammentati e dinamici (nelle filiere, siti e territori), cercando di superare la segmentazione interna per categorie e quella esterna con le istituzioni e la cittadinanza (Di Nunzio 2018).

Certamente, viste l'estrema frammentazione, la diversificazione e la dinamicità dei settori del commercio, turismo e servizi, e tenuto conto che l'illegalità è un fenomeno pervasivo che interessa le filiere nel suo dispiegarsi (in particolare nelle relazioni con la logistica, l'agroindustria e il settore pubblico) una delle sfide più rilevanti è quella di favorire la connessione tra le esperienze di azione sindacale al fine di creare processi di estensione del raggio di intervento, di rafforzamento e scambio di pratiche, di approfondimento e messa in rete delle specificità presenti nei contesti territoriali, negli ambiti settoriali, professionali e aziendali, e finanche nei singoli percorsi individuali di sfruttamento del lavoro e di reazione a queste logiche.

## Bibliografia

- Bifulco L. e Vitale T. (2005), *La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale*, in Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali, temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci.
- Bifulco L. (2012), *Programmazione negoziale, giustizia sociale e democrazia*, in Cgil, Spi e Ires, *Terzo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, supplemento a «Rassegna Sindacale», 24, pp. 86-92.
- Colombo S., Regalia I., a cura di (2011), *Sindacato e welfare locale. La negoziazione delle politiche sociali in Lombardia nel primo decennio degli anni Duemila*, Milano, Franco Angeli.
- Carrieri M. (2011), *La regolazione del lavoro. Dopo l'era dell'instabilità*, Roma, Ediesse.
- Carrieri M., Mattei A. (2015), *Teoria e prassi della concertazione e della contrattazione di ambito territoriale. Presentazione*, «Quaderni di Rassegna Sindacale», 2/2015.
- Cgil, Spi e Fondazione Giuseppe Di Vittorio (2020), *Undicesimo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale. Con monografia su contrattazione sociale nell'anno della pandemia*, «I Tascabili di Rassegna Sindacale», 2020.
- Danesh K., De Sario B., Kane S. (2020), *Il sindacato e i migranti: rappresentanza, contrattazione e partecipazione*, in De Sario B., Gallossi E. a cura di, *Migrazioni e sindacato. Lotta alle discriminazioni, parità dei diritti e azione sindacale nel contesto della crisi pandemica. IX Rapporto*, Roma, Ediesse Futura.
- De Nisi V. (2015), *Gli appalti pubblici di servizi*, Roma, Ediesse.
- De Sario B. (2018), *Contrattazione sociale. Una pratica del movimento sindacale tra società, lavoro e istituzioni*, in Fondazione Giuseppe Di Vittorio, *Annali della Fondazione Giuseppe Di Vittorio. 2017*, Roma, Ediesse.
- Di Nunzio D. (2018), *L'azione sindacale nell'organizzazione flessibile e digitale del lavoro*, «Economia e Società Regionale», 2/2018, pp. 77-92.
- Fortunato V., Pedaci M. (2018), *Il ruolo delle relazioni industriali per la coesione sociale e lo sviluppo economico: uno studio su due realtà del Mezzogiorno*, «Meridiana», n. 93, pp. 251-280.

- Osservatorio Placido Rizzotto, a cura di (2020), *Agromafie e caporalato. V Rapporto*, Roma, Ediesse Futura
- Regalia I. (2009), *Quale rappresentanza. Dinamiche e prospettive del sindacato in Italia*, Roma, Ediesse.
- Regalia I. (2012), *Quali prospettive per la negoziazione sociale. Note a margine delle rilevazioni dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale di Cgil e Spi*, in Cgil, Spi e Ires, *Terzo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, supplemento a «Rassegna Sindacale», n. 24., pp. 78-85.
- Regalia I. (2020), Sulla funzione sindacale di rappresentanza degli immigrati, in De Sario B., Galossi E. a cura di, *Migrazioni e sindacato. Lotta alle discriminazioni, parità dei diritti e azione sindacale nel contesto della crisi pandemica. IX Rapporto*, Roma, Ediesse Futura.



## Le autrici e gli autori

PAOLO BORROMETTI

Nato a Ragusa nel 1983, laureato in Giurisprudenza, ha iniziato a lavorare al «Giornale di Sicilia» e ha poi fondato il sito di informazione e inchiesta «La Spia». Oggi è vicedirettore dell'agenzia di stampa AGI, collabora con Tv2000 e altre testate giornalistiche. Per il suo impegno di denuncia, ha ricevuto l'onorificenza *motu proprio* dal presidente della Repubblica. È presidente di «Articolo 21», collabora con Libera, la Fondazione Antonino Caponnetto e con la Cgil. Per Solferino libri ha scritto: *Un morto ogni tanto* (2018) e *Il Sogno di Antonio* (2019).

LAURA CALAFÀ

Ordinaria di Diritto del lavoro e di Diritto del lavoro dell'Unione europea all'Università di Verona. È autrice di numerose pubblicazioni tra le quali la monografia *Congedi e rapporto di lavoro* (Cedam, 2004) e *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri* (il Mulino, 2012). Ha curato il volume collettaneo *Paternalità e lavoro* (il Mulino, 2007), risultato del progetto finanziato dalla Commissione europea *More Than One Day Daddy* e altri volumi, i più recenti sono dedicati ai rischi psico-sociali (in «Lavoro e diritto», 2012) e al centenario dell'OIL (in «Lavoro e diritto», 2019). Tra il 2006 e il 2008 ha collaborato con il Dipartimento per le pari opportunità, Presidenza del Consiglio dei Ministri e per l'Unar (Ufficio nazionale contro la discriminazione razziale). Ha coor-

dinato il progetto di ricerca LivingStone sulla percezione del rischio degli immigrati in agricoltura (BRIC 2016; i risultati sono pubblicati in *Lavoro Insicuro*, a cura di L. Calafà, S. Iavicoli, B. Persechino, 2020); coordina il progetto FARm (Filiera dell'Agricoltura Responsabile, FAMI 2019) sulla prevenzione del caporalato e il progetto DXB – *Identities on the Move – Documents Cross Borders* (JUST-AG-2020).

FRANCESCA CLANETTI

Laureata in Scienze dell'educazione e della formazione presso l'Università degli Studi di Padova, con Master in Editoria e Comunicazione, ha collaborato con numerose case editrici e service editoriali. Oggi è coordinatrice del Centro multiservizi Ce.Mu. e del Centro studi Filcams Cgil nazionale, dove presiede il Comitato tecnico-scientifico e si occupa di ricerca e sviluppo, formazione, informazione e cultura nel settore sindacale e del lavoro, del welfare contrattuale e della responsabilità sociale delle imprese.

BEPPE DE SARIO

Ricercatore della Fondazione Giuseppe Di Vittorio; si occupa principalmente di temi di ricerca riguardanti le migrazioni, la contrattazione collettiva e la negoziazione sociale. Cura le attività dell'Osservatorio sulle migrazioni Fdv; inoltre ha la responsabilità dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale Cgil e Spi e dell'Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello Cgil-Fdv. Di recente ha pubblicato *Migrazioni e sindacato. Lotta alle discriminazioni, parità dei diritti e azione sindacale nel contesto della crisi pandemica* (2020, curatela con E. Galossi) e il contributo *Migration at the crossroads. The inclusion of asylum seekers and refugees in the labour market in Italy* (in B. Galgóczi, a cura di, 2021).

LUCA DE ZOLT

Sindacalista nato nel 1986, ha iniziato il suo impegno sociale nel movimento studentesco e per la Pace negli anni del liceo, appro-

dando poi al movimento dei lavoratori precari e dei giovani disoccupati. Dal 2010 collabora con la CGIL nazionale per iniziare, nel 2012, la militanza nella Filcams prima a Roma e poi a livello nazionale, dove si occupa, tra l'altro, di formazione continua dei lavoratori e di legalità.

#### DANIELE DI NUNZIO

Responsabile Area Ricerca della Fondazione Giuseppe Di Vittorio. Ha coordinato progetti di ricerca nazionali ed europei sulle condizioni di lavoro e sul ruolo delle organizzazioni sindacali, pubblicando, tra gli altri, per Eurofound-European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, ETUI-European Trade Union Institute, Edition de la Maison des sciences de l'homme, «Sociologia del lavoro», Ediesse, INAIL. Membro della redazione di «Quaderni di Rassegna Sindacale – Lavori», ha partecipato come session organizer alle conferenze dell'International Sociological Association, RC47-Social classes and social movements, approfondendo il rapporto tra «labour and social movements».

#### STEFANO LANDI

Economista, già Direttore Generale del Turismo 1996-2001, ha lavorato al Piano strategico del turismo 2017-2022 e ai Piani strategici di diverse Regioni ed amministrazioni italiane. È stato esperto del MIBACT (2015-2019). È Professore a contratto di Strategie e politiche del turismo presso LUISS-SOG e Università di Roma Tre. Ha pubblicato numerosi libri, articoli, saggi e collabora con «turismoeterritorio.com» e «lavoce.info».

#### PIERDANILO MELANDRO

Avvocato specializzato in contratti pubblici e attualmente ricopre l'incarico di dirigente della Centrale di committenza della Regione Marche, soggetto aggregatore regionale, dopo un'esperienza da consulente dell'Area acquisti del gruppo Atlantia e una da responsabile degli affari giuridici di ITACA, l'organo tecnico delle

Regioni che si occupa di contratti pubblici. Partecipa a numerosi gruppi di lavoro presso le Istituzioni competenti (ministeri, ANAC, Commissione UE, ITACA, etc.) ed è membro dell'Unità operativa di coordinamento che assevera i pareri rilasciati dal Servizio contratti pubblici del MIT. È docente presso il Master in Procurement Management dell'Università di Tor Vergata dal 2016 e del Master Lumsa in Teoria e management degli appalti pubblici dal 2021. È componente del Comitato Tecnico-Scientifico del Centro Studi Filcams CGIL dal 2018 come esperto di contratti pubblici. È relatore in numerosi corsi, seminari e convegni in materia di contratti pubblici, è autore di numerosi paper e collabora con il quotidiano «Il Sole 24 Ore».

#### MARCO OMIZZOLO

Docente presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza», sociologo Eurispes e presidente del centro studi «Tempi Moderni». Si occupa di ricerche sulle migrazioni, organizzazioni mafiose e sfruttamento lavorativo. Nel 2019 viene insignito dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella del titolo di «Cavaliere dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana», per la sua opera in difesa della legalità, per la quale riceve da anni minacce di morte.

#### MARCO PAGGI

Avvocato, dal 1986 si occupa prevalentemente di diritto del lavoro e di diritto degli stranieri e dei richiedenti asilo. Fin dalla fondazione (1990) è socio dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) di cui è stato membro del direttivo dal 1996 al 2012. È stato fino al 2014 membro del comitato di redazione della rivista giuridica «Diritto, Immigrazione, Cittadinanza». Dal 2007 al 2018 è stato docente a contratto presso il master di I livello in studi interculturali dell'Università di Padova.

#### LUCA PELLEGRINI

Professore ordinario di Marketing presso l'Università IULM di



Milano, dove è anche direttore del Dipartimento di Business e presidente del Board della Iulm Communication School. In precedenza ha insegnato presso l'Università Bocconi, l'Università Luiss e l'Università di Napoli Federico II. È inoltre presidente della società di ricerca e consulenza TradeLab.

#### STEFANIA PELLEGRINI

Professore ordinario in sociologia del diritto presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna; è titolare del primo corso di Mafie e Antimafia presso il corso di laurea in Giurisprudenza. Fondatrice e Direttrice del Master di II livello in «Gestione e Riutilizzo beni sequestrati e confiscati. Pio La Torre» giunto alla sua IX edizione e della Summer School «Lavoro e Legalità». Titolare dei corsi di Sociologia del diritto, Etica Applicata, Sociologia dei processi economici e dinamiche del lavoro. Ha pubblicato numerosi saggi in materia di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e infiltrazione delle mafie nella economia legale e sulle mafie al Nord. Ha partecipato come relatrice a convegni nazionali e internazionali. Esperta in materia di conflittualità e forme di gestione del conflitto si occupa da tempo dello studio di forme giudiziali ed extragiudiziali di trattamento delle dispute. Componente della Consulta Nazionale della Legalità della Cgil nazionale.

#### PAOLO ROCA REY

Laureato in Economia Aziendale su temi di social media, si è sempre occupato di cultura, arte e spettacolo. Ha iniziato recentemente una collaborazione con SL&A Turismo e Territorio in materia di turismo, lavoro e legalità.