

**REGOLE. PERCHÉ LA FORTUNA
NON È PREVISTA DAL CONTRATTO.**

INREGOLA
EMERSIONE E LEGALITÀ PER UN LAVORO SICURO.

**EMERSIONE E LEGALITÀ
PER UN LAVORO SICURO
QUALI FATTORI DI SVILUPPO PER L'IMPRESA**

REPORT DI RICERCA NAZIONALE

Emersione e legalità per un lavoro sicuro

Quali fattori di sviluppo per l'impresa

Report di ricerca nazionale



EDIESSE

Questo lavoro costituisce un primo volume di esposizione dei risultati dell'attività di ricerca prevista nell'ambito del progetto «ELLS» (*Emersione e Legalità per un lavoro sicuro: quali fattori di sviluppo per l'impresa*) commissionato dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali alla Fondazione *Link Campus University of Malta*.

L'attività di ricerca è stata coordinata da Stefano Palmieri ed Elisa Mariano.

Il presente *report* è stato realizzato da:

Clemente Tartaglione (Parte I);

Daniele Di Nunzio e Maria Mora (Parte II);

Elio Montanari (Parte III).

Inoltre hanno collaborato i seguenti ricercatori:

Aurora Magni, Mauro Di Giacomo, Mario Giaccone, Lorenzo Birindelli, Giuseppe D'Aloia, Marco Ricchetti, Giovanna Altieri, Salvo Leonardi, Maria Luisa Mirabile, Francesca Carrera, Francesca Dota, Serena Rugiero.

Si ringraziano per gli utili suggerimenti forniti nel corso della redazione del rapporto Mario Centorrino, Guglielmo De Gregorio, Domenico Temperini, Agostino Megale.

Il Rapporto rappresenta unicamente le opinioni del gruppo di ricerca che lo ha realizzato e non riflette necessariamente il punto di vista del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

© Ediesse, 2009

Casa editrice Ediesse s.r.l.

Via dei Frentani 4/A - 00185 Roma

06/44870283-325 Fax 06/44870335

<http://www.ediesseonline.it>

ediesse@cgil.it

Progetto grafico: Roberta Capizzi

Indice

<i>Introduzione</i>	21
1. LA REGOLARITÀ DEL LAVORO	
1.1. Il concetto di economia sommersa e di lavoro irregolare: problemi di definizione	31
1.2. Dimensioni e caratteristiche del sommerso economico e del lavoro irregolare: la posizione dell'Italia nel quadro europeo	39
1.2.1. Il costo economico del sommerso: le stime dell'evasione fiscale e contributiva	39
1.2.2. La percezione del fenomeno dell'evasione tra i cittadini: il giudizio su diffusione, cause e possibili soluzioni	42
1.2.3. L'occupazione irregolare: dimensioni e configurazione del fenomeno per tipologie di irregolarità e categorie coinvolte	48
1.2.4. La multidimensionalità del sommerso: differenze settoriali e geografiche	51
1.2.5. Un approfondimento delle caratteristiche del sommerso attraverso i dati delle attività ispettive	56
1.2.6. Il fenomeno in Europa: una breve lettura comparata tra i 27 paesi UE	58
1.2.7. Il punto di vista dei cittadini europei: l'indagine Eurobarometro	60

1.3. Una lunga esperienza di <i>policy</i> : valutazione dei risultati e nuovi scenari	75
1.3.1. Un approccio gradualista alla questione del lavoro irregolare: analisi e monitoraggio dei risultati di una prima fase di lotta al sommerso	75
1.3.1.1. L'esperienza del riallineamento e dell'emersione progressiva	76
1.3.1.2. La logica della conciliazione oltre l'esperienza della gradualità: il caso della riforma del sistema ispettivo e della regolarizzazione degli immigrati	80
1.3.1.3. Analisi del primo ciclo di interventi sul sommerso: risultati e confronto europeo	82
1.3.2. Verso un nuovo ciclo di lotta al sommerso basato su prevenzione e vigilanza: un approccio nel solco delle raccomandazioni europee	85
1.3.2.1. Il sostegno allo sviluppo centrato sulle imprese regolari: le leve del DURC e delle deduzioni fiscali in edilizia come prime esperienze di un nuovo approccio al fenomeno	85
1.3.2.2. Il consolidamento di un approccio di <i>policy</i> basato su prevenzione e vigilanza: gli interventi approvati nell'ultimo triennio	91
1.3.2.3. Indici di congruità come strumento per la promozione della regolarità: primi studi teorici	103
<i>Una prima valutazione dei risultati di questa nuova strategia di intervento sul lavoro irregolare</i>	113
1.3.3. Il quadro delle politiche in Europa: modelli a confronto	121
1.3.3.1. Le indicazioni del Consiglio europeo in tema di politiche per la trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare	121
1.3.3.2. I più recenti orientamenti europei in merito al contrasto al lavoro irregolare	127
<i>La Comunicazione della Commissione del 24 ottobre 2007: rafforzare la lotta al lavoro sommerso</i>	128
1.3.3.3. Il disegno dell'azione di contrasto al sommerso all'interno dei NAP e dei NRP	130

1.4. Un <i>focus</i> su cinque regioni: scenario socio-economico, caratteristiche del fenomeno e risposte di <i>policy</i>	137
1.4.1. Contesti socio economici a confronto: analisi del mercato del lavoro e dell'economia locale attraverso le statistiche ufficiali	138
1.4.1.1. Il contesto socio-demografico	139
<i>La popolazione</i>	139
<i>Istruzione e formazione</i>	141
<i>Sicurezza sociale e qualità della vita</i>	143
1.4.1.2. Il mercato del lavoro	145
<i>Struttura dell'occupazione</i>	145
<i>L'offerta di lavoro e la disoccupazione</i>	150
<i>La posizione delle donne e dei giovani</i>	151
1.4.1.3. Il sistema produttivo	153
1.4.2. Il fenomeno del sommerso nelle 5 regioni attraverso una lettura comparata su dimensioni e caratteristiche	157
1.4.2.1. Una visione generale: dimensione del lavoro irregolare	157
1.4.2.2. Le stime per settore	160
1.4.2.3. La diffusione del fenomeno a livello provinciale	163
1.4.2.4. Alcune evidenze del rapporto tra caratteristiche del contesto socio-economico e sommerso	165
1.4.3. L'esperienza territoriale delle politiche: una mappatura dei principali interventi di prevenzione e contrasto	171
1.4.3.1. L'approccio al fenomeno nella programmazione regionale	171
1.4.3.2. Un repertorio delle principali esperienze in tema di emersione nelle 5 regioni del <i>focus</i>	173
<i>Regione Campania</i>	173
<i>Regione Puglia</i>	185
<i>Regione Lazio</i>	194
<i>Regione Veneto</i>	204
<i>Regione Lombardia</i>	210

2. LA SALUTE E LA SICUREZZA SUL LAVORO

2.1. La salute e la sicurezza dei lavoratori nell'Unione Europea	223
2.1.1. L'approccio Europeo: la Strategia comunitaria 2007-2012 in materia di salute e sicurezza sul lavoro	223

2.1.2.	La salute e la sicurezza dei lavoratori in Europa	228
2.1.2.1.	Le condizioni dei lavoratori in Europa, i principali risultati della European Working Conditions Survey	228
	<i>Organizzazione del lavoro</i>	228
	<i>Informatizzazione e macchinizzazione dei processi di lavoro</i>	230
	<i>Problemi fisici e psicosociali</i>	230
2.1.2.2.	Il fenomeno infortunistico in Europa	232
2.2.	L'approccio italiano: normative e orientamenti per la tutela dei lavoratori	243
2.2.1.	La cultura della sicurezza: breve storia di un valore	243
2.2.2.	Le recenti modifiche al sistema legislativo: tutelare le lavoratrici e i lavoratori tra emergenza e progettualità	250
2.2.3.	Spunti di riflessione per un'azione integrata volta alla tutela della salute dei lavoratori	258
2.3.	Il fenomeno infortunistico in Italia: le disuguaglianze nella distribuzione dei rischi	261
2.3.1.	Le tendenze generali del fenomeno infortunistico in Italia	262
2.3.2.	Il contesto aziendale	268
2.3.2.1.	La dimensione aziendale	268
2.3.2.2.	I settori	274
2.3.2.3.	Gli infortuni in itinere	281
2.3.3.	Il contesto individuale	286
2.3.3.1.	I rischi secondo il genere	286
2.3.3.2.	I rischi secondo l'età	295
2.3.3.3.	I rischi secondo la cittadinanza	300
2.3.3.4.	I rischi e la tipologia contrattuale	309
	<i>Gli apprendisti</i>	311
	<i>I parasubordinati</i>	313
	<i>I lavoratori interinali</i>	316
	<i>I lavoratori «non standard»</i>	319
2.3.4.	Il lavoro irregolare	323
2.3.5.	La relazione tra i rischi, le caratteristiche individuali e i settori	323
2.3.6.	Il contesto regionale	327

2.3.6.1. Un'analisi in profondità del fenomeno infortunistico: un'ipotesi dei livelli regionali di sottodenuncia	330
2.3.7. Un commento all'analisi dei dati	340
2.3.7.1. La frammentazione e l'individualizzazione dei rischi	340
2.3.7.2. La marginalità e l'elusione dalle tutele	343
2.3.7.3. Contro la frammentazione e la marginalità: favorire la coesione e l'inclusione per la tutela della salute e della sicurezza	346
2.4. Un focus su alcune regioni	347
2.4.1. Le politiche per la promozione della salute e sicurezza dei lavoratori nelle regioni oggetto d'indagine	347
2.4.1.1. Lombardia	349
2.4.1.2. Veneto	352
2.4.1.3. Lazio	354
2.4.1.4. Campania	355
2.4.1.5. Puglia	357

3. LA LEGALITÀ E IL LAVORO

<i>Introduzione.</i> Il rispetto delle regole a tutela della libertà d'impresa e dei diritti del lavoro	363
--	-----

3.1. La criminalità organizzata e i condizionamenti criminali sull'economia del paese	367
3.1.1. Una definizione di criminalità organizzata	367
3.1.2. Le caratteristiche e le dinamiche delle grandi organizzazioni criminali	369
<i>Cosa nostra</i>	370
<i>La 'ndrangheta</i>	372
<i>La camorra</i>	374
<i>La criminalità organizzata pugliese</i>	376
3.1.3. L'impresa mafiosa	377
3.1.4. Il condizionamento della criminalità organizzata sull'economia del paese	380
3.1.5. I condizionamenti della criminalità organizzata sulla Pubblica Amministrazione	390

3.1.6.	La (improbabile) definizione della criminalità organizzata nelle statistiche sulla delittuosità	392
3.2.	Criminalità economica e criminalità organizzata economica	399
3.2.1.	Una definizione di criminalità economica	399
3.2.2.	La criminalità economica organizzata	403
3.2.3.	Le modalità organizzative della criminalità economica organizzata	406
3.2.3.1.	Le azioni di contrasto (auspicabili) alla criminalità economica organizzata	411
	<i>Rendere più rischioso e perseguibile penalmente il reato commesso in network</i>	411
	<i>Creare reati associativi specifici in materia di criminalità economica e/o introdurre aggravanti per i reati economici</i>	413
	<i>Intervenire con sanzioni patrimoniali contro la criminalità economica organizzata</i>	414
3.2.4.	La zona d'ombra dei reati economici nelle statistiche criminologiche	414
3.3.	Alcune note su reati emblematici della criminalità economica organizzata	421
3.3.1.	Le truffe sugli incentivi per le imprese	422
	<i>Alcune possibili azioni di contrasto alle infiltrazioni nelle erogazioni pubbliche</i>	425
3.3.2.	Le contraffazioni: una minaccia per le imprese e per il lavoro; un elevato costo sociale e un rischio per i consumatori	427
	<i>I costi economici e sociali della contraffazione</i>	430
	<i>Il contrasto della contraffazione</i>	432
3.3.3.	La corruzione nella Pubblica Amministrazione	436
	<i>La considerazione statistica dei fenomeni di corruzione</i>	438
	<i>I dati statistici relativi alle denunce per i reati di corruzione nella pubblica amministrazione</i>	439
	<i>I dati del Casellario Giudiziale Centrale</i>	441
	<i>La rilevazione della corruzione nelle indagini campionarie</i>	446

3.4. Alcune osservazioni sulle politiche e gli interventi di contrasto dell'illegalità economica	449
3.4.1. La programmazione nazionale: le principali azioni nell'ambito del Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia»	450
<i>Il Programma Operativo Multiregionale</i>	451
<i>Il Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia» 2000-2006</i>	452
<i>I principali progetti di contrasto della illegalità nell'economia e nel lavoro nell'ambito del PON Sicurezza 2000-2006</i>	454
<i>Il Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo» 2007-2013</i>	457
3.4.2. L'esperienza dei Protocolli di Legalità nella programmazione negoziata	463
<i>I protocolli di legalità di seconda generazione</i>	467
<i>L'esperienza del monitoraggio dei Protocolli di Legalità in Campania: dalle intese agli accordi di legalità</i>	470
3.5. I caratteri della presenza della criminalità organizzata	473
3.5.1. Un approfondimento territoriale attraverso l'analisi dei rapporti istituzionali in riferimento a Lombardia, Veneto, Lazio, Campania e Puglia	473
3.5.2. Un'analisi comparata delle dinamiche e delle forme della presenza della criminalità organizzata nell'economia dei cinque territori	475
<i>Lombardia</i>	475
<i>Veneto</i>	478
<i>Lazio</i>	478
<i>Puglia</i>	482
<i>Campania</i>	484
3.5.3. Un approfondimento territoriale attraverso l'analisi degli indici statistici in riferimento a Lombardia, Veneto, Lazio, Campania e Puglia	488
<i>L'indice di criminalità organizzata</i>	490
<i>L'indice di criminalità economica</i>	492
<i>Annotazione in riferimento alle truffe e alle frodi informatiche</i>	496

Allegati statistici al paragrafo 3.5.3	497
Allegato 1. Gli indici provinciali di criminalità organizzata	497
Allegato 2. Gli indici provinciali di criminalità economica	502
4. BIBLIOGRAFIA	511

Indice delle tabelle

<i>Tabella 1.1. Rapporto tra spesa ed IRPEF per famiglia</i>	41
<i>Tabella 1.2. La struttura del fenomeno: le ULA irregolari tra dipendenti e indipendenti</i>	50
<i>Tabella 1.3. La struttura del fenomeno per tipologia di irregolarità: analisi dei mutamenti nel periodo 2001-2006</i>	51
<i>Tabella 1.4. Irregolarità per settore: andamento nel periodo 2001-2005</i>	53
<i>Tabella 1.5. Macroaree a confronto: dimensione del fenomeno e andamento nel periodo 2001-2005</i>	55
<i>Tabella 1.6. Le regioni a confronto sui principali dati di lavoro irregolare</i>	55
<i>Tabella 1.7. Distribuzione per classi di età dei lavoratori irregolari e durata secondo le ispezioni INPS (anni 2005-2006). Valori % per classi di ampiezza</i>	57
<i>Tabella 1.8. Percentuale di lavoratori irregolari per settori di attività rilevati durante l'attività ispettiva condotta dall'INPS (anni 2005-2006)</i>	57
<i>Tabella 1.9. La dimensione del lavoro irregolare (in % PIL)</i>	60
<i>Tabella 1.10. Giudizio sul rischio per chi evade il fisco ed i contributi previdenziali di essere individuato (percentuali)</i>	65
<i>Tabella 1.11. Sanzioni da comminare a chi riceve un reddito da lavoro non dichiarato al fisco o alle autorità previdenziali (percentuali)</i>	66
<i>Tabella 1.12. Cause principali del lavoro irregolare (percentuali)</i>	69
<i>Tabella 1.13. Giudizio dei cittadini europei sulla gravità sociale di comportamenti trasgressivi nell'ambito dei rapporti economici tra cittadino e Stato (1 totalmente inaccettabili - 10 totalmente accettabili)</i>	72
<i>Tabella 1.14. Avviso Comune Edilizia, Percentuale di incidenza minima manodopera sul valore dell'opera</i>	105
<i>Tabella 1.15. Confronto risultati attività ispettiva Ministero Lavoro, INPS, INAIL ed ENPALS (anni 2006 e 2007)</i>	114
<i>Tabella 1.16. Attività di vigilanza nel settore edile ex art. 36 bis del d.l. n. 223/2006 (dal 12 agosto 2006 al 31 dicembre 2007)</i>	115
<i>Tabella 1.17. Andamento sospensioni aziende edili irregolari</i>	116
<i>Tabella 1.18. Lavoratori coinvolti dai provvedimenti di sospensione lavori per impiego di personale in nero in edilizia</i>	117
<i>Tabella 1.19. Effetti occupazionali e contributivi in edilizia a seguito dell'applicazione dell'art. 36 bis (periodo: agosto 2006 - dicembre 2007)</i>	117
<i>Tabella 1.20. Assunzione nuovi soggetti non conosciuti all'INAIL (periodo dal 1° agosto 2006 al 31 dicembre 2007)</i>	118
<i>Tabella 1.21. Distribuzione secondo il paese di provenienza dei neo iscritti all'INAIL di nazionalità straniera nel periodo agosto 2006 - dicembre 2007</i>	118
<i>Tabella 1.22. Attività di vigilanza nei settori diversi dall'edilizia ex art. 5 legge n. 123 del 2007 (periodo dal 25 agosto 2007 al 31 dicembre 2007)</i>	120
<i>Tabella 1.23. DURC emessi per lavori, forniture e servizi al 31 dicembre 2006</i>	120
<i>Tabella 1.24. Struttura demografica per età, sesso e presenza stranieri Media 2006</i>	140

<i>Tabella 1.25. Livelli di istruzione della popolazione e diffusione dell'attività formativa - Anno 2006</i>	142
<i>Tabella 1.26. Sicurezza sociale e qualità della vita</i>	144
<i>Tabella 1.27. Struttura dell'occupazione per settore, sesso, età, posizione nella professione - Media 2006 (in migliaia)</i>	147
<i>Tabella 1.28. Andamento dell'occupazione: variazione 2001-2006 per settore, sesso e posizione professionale</i>	149
<i>Tabella 1.29. I principali indicatori del mercato del lavoro - anno 2006</i>	151
<i>Tabella 1.30. Alcuni dati sulla disuguaglianza di genere ed età</i>	152
<i>Tabella 1.31. Caratteristiche dell'apparato produttivo</i>	155
<i>Tabella 1.32. La dimensione del fenomeno: lavoro irregolare nel 2005</i>	158
<i>Tabella 1.33. Andamento del fenomeno nel periodo 2001-2005</i>	159
<i>Tabella 1.34. Il lavoro irregolare per settore - anno 2005</i>	162
<i>Tabella 1.35. Variazione delle ULA irregolari nel periodo 2001-2005: settori a confronto</i>	162
<i>Tabella 1.36. Tassi di irregolarità per provincia: totale economia</i>	164
<i>Tabella 1.37. Un esercizio di correlazione tra sommerso e contesto socio-economico: una analisi delle differenze regionali rispetto alla media nazionale (indice Italia = 100)</i>	167
<i>Tabella 2.1. UE-15: Numero di infortuni sul lavoro: 4 giorni di assenza o più; infortuni mortali 1995-2004</i>	233
<i>Tabella 2.2. UE-15: Numero di incidenti sul lavoro per gravità, 1996, 2005</i>	234
<i>Tabella 2.3. Tasso d'incidenza standardizzato d'infortuni sul lavoro per paese, infortuni e infortuni mortali (per 100.000 lavoratori); 2005</i>	235
<i>Tabella 2.4. Tasso d'incidenza standardizzato d'infortuni sul lavoro per paese e per sesso (per 100.000 lavoratori), 2005</i>	236
<i>Tabella 2.5. UE-15: Tasso di incidenza standardizzato di incidenti sul lavoro per attività economica (tasso ogni 100.000 lavoratori), 2005</i>	236
<i>Tabella 2.6. Graduatoria dei paesi dell'Unione Europea per il tasso di incidenza standardizzato di infortuni sul lavoro secondo il settore; 2005</i>	237
<i>Tabella 2.7. UE-15: Tasso di incidenza standardizzato di incidenti sul lavoro per dimensione di impresa, 1995, 2005 (%)</i>	238
<i>Tabella 2.8. UE-15: Numero di incidenti sul lavoro per età, 1995, 2005 (%)</i>	239
<i>Tabella 2.9. UE-15: Numero di incidenti sul lavoro per età, 1995, 2005 (%)</i>	239
<i>Tabella 2.10. Graduatoria dei paesi dell'Unione Europea per il tasso di incidenza standardizzato di infortuni sul lavoro secondo la classe di età; 2005</i>	240
<i>Tabella 2.11. Occupati, infortuni e indici di frequenza di infortunio (per 1000 addetti), 2001-2007</i>	265
<i>Tabella 2.12. Occupati, infortuni mortali e indici di frequenza di infortunio mortale (per 1000 addetti), 2002-2007</i>	267
<i>Tabella 2.13. Imprese e addetti per classi di addetti e settore di attività economica, 2005</i>	269
<i>Tabella 2.14. Addetti per dimensione aziendale, aziende artigiane 2006</i>	271
<i>Tabella 2.15. Addetti per dimensione aziendale, aziende non artigiane 2006</i>	271

<i>Tabella 2.16. Frequenza relativa di infortunio (per 1000 addetti), imprese artigiane, per settore di attività economica e classe di addetti, 2006</i>	272
<i>Tabella 2.17. Frequenza relativa di infortunio (per 1000 addetti), imprese non artigiane, per settore di attività economica e classe di addetti, 2006</i>	273
<i>Tabella 2.18. Frequenza relativa d'infortunio (per 1000 addetti) per settore di attività economica e tipo di conseguenza, media 2003-2005</i>	275
<i>Tabella 2.19. Graduatoria dei settori per frequenza relativa d'infortunio secondo il tipo di conseguenza, (valori riferiti alla media 2003-2005; ordine decrescente: in alto i paesi con la maggiore frequenza relativa d'infortunio)</i>	276
<i>Tabella 2.20. Infortuni sul lavoro, andamento del fenomeno, variazione in val. % e val. ass., 2004-2006, ordine per var. % 2005-2006, Industria e Servizi</i>	277
<i>Tabella 2.21. Infortuni sul lavoro mortali, andamento del fenomeno (variazione in val. %) e peso degli infortuni mortali sul totale (val. %), Industria e Servizi, 2004-2006</i>	279
<i>Tabella 2.22. Infortuni sul lavoro e infortuni in itinere, andamento del fenomeno (variazione in val. %) e peso degli infortuni in itinere sul totale degli infortuni del singolo settore (val. %), Industria e Servizi, 2004-2006</i>	282
<i>Tabella 2.23. Infortuni sul lavoro mortali e infortuni in itinere mortali, andamento del fenomeno (variazione in val. %) e peso degli infortuni in itinere sul totale degli infortuni del singolo settore e per Industria e Servizi (val. %), Industria e Servizi, 2004-2006</i>	284
<i>Tabella 2.24. Occupati e infortuni per sesso, 2004-2006</i>	287
<i>Tabella 2.25. Indice di frequenza infortunistico (per 1000 occupati) per sesso, 2004-2006</i>	288
<i>Tabella 2.26. Occupati per settore e per sesso, media 2006</i>	289
<i>Tabella 2.27. Infortuni sul lavoro avvenuti nel 2006 e indennizzati al 30.05.2007 per sesso</i>	290
<i>Tabella 2.28. Percentuale di infortuni definiti entro il 30-04-2007 sui casi denunciati nel 2004-2005-2006, Industria e Servizi</i>	291
<i>Tabella 2.29. Distribuzione % degli infortuni per maschi e femmine, e graduatoria dei settori con la più alta concentrazione di infortuni secondo il genere, Industria e Servizi, 2006</i>	293
<i>Tabella 2.30. Indice di frequenza (per 1000 occupati) per classe di età, 2006</i>	295
<i>Tabella 2.31. Infortuni mortali per classe di età, 2006</i>	297
<i>Tabella 2.32. Infortuni per classe di età, distribuzione % sul singolo settore, 2006</i>	298
<i>Tabella 2.33. Variazione percentuale dell'occupazione e degli infortuni, 2005-2006</i>	303
<i>Tabella 2.34. Tasso d'infortuni, ogni 1000 occupati, Industria e Servizi, 2005</i>	304
<i>Tabella 2.35. Infortuni denunciati dai lavoratori extracomunitari e da quelli italiani e comunitari, 2004-2006</i>	306
<i>Tabella 2.36. Tasso di sopra-qualificazione del titolo di studio rispetto al lavoro svolto, per la popolazione nazionale e straniera, val. %, 2004</i>	308

<i>Tabella 2.37. Sintesi dell'analisi della letteratura sulle condizioni di lavoro: un confronto tra le forme di lavoro non standard e le forme di lavoro standard</i>	310
<i>Tabella 2.38. Principali settori per numero di denunce di infortuni ai danni di apprendisti (totale infortuni denunciati da apprendisti=100%), 2006</i>	312
<i>Tabella 2.39. Apprendisti: indice di frequenza infortunistico (per 1000 occupati) per sesso, 2006</i>	312
<i>Tabella 2.40. Infortuni ai lavoratori parasubordinati, Industria e Servizi, 2004-2006</i>	314
<i>Tabella 2.41. Infortuni ai lavoratori interinali, Industria e Servizi, 2004-2006</i>	317
<i>Tabella 2.42. Distribuzione dei lavoratori per orario di lavoro, media 2006</i>	320
<i>Tabella 2.43. Incidenza percentuale degli infortuni a lavoratori «non standard» sul totale degli infortuni di settore, Industria e Servizi, 2006</i>	320
<i>Tabella 2.44. Settori per alcune variabili chiave: entità del fenomeno (% sul tot. di Industria e Servizi); aumento (variazione 2004-2006); indice di frequenza; genere, età, nazionalità e contratto (% di infortuni sul totale di settore). Graduatoria dei primi dieci settori, scala da 1 a 10: 1=primo settore per quel fattore; 10=decimo settore per quel fattore</i>	325
<i>Tabella 2.45. Infortuni denunciati e infortuni mortali per regione, tutte le gestioni, 2006</i>	328
<i>Tabella 2.46. Numero di infortuni indennizzati per regione, 2006</i>	329
<i>Tabella 2.47. Numero di infortuni denunciati per regione, variazione % rispetto all'anno precedente, 2006</i>	330
<i>Tabella 2.48. Frequenza infortunistica per regione e tipo di conseguenza, Industria e Servizi, media 2002-2004</i>	333
<i>Tabella 2.49. Graduatoria della frequenza infortunistica per regione secondo il tipo di conseguenza, Industria e Servizi, media 2002-2004</i>	333
<i>Tabella 2.50. Forze di lavoro per condizione e regione, val. % sul totale della forza lavoro, media 2006</i>	334
<i>Tabella 2.51. Natalità e mortalità delle imprese per regione, 2000-2005</i>	336
<i>Tabella 2.52. Priorità previste in caso di aumento dei profitti per regione, 2005, val. %</i>	337
<i>Tabella 2.53. Infortuni per regione, per genere, nazionalità, tipologia contrattuale «non standard», Industria e Servizi, 2006</i>	338
<i>Tabella 2.54. Graduatoria degli infortuni per genere, nazionalità, tipologia contrattuale «non standard», secondo la percentuale sul totale di regione, Industria e Servizi, 2006 (in alto le regioni con la maggiore % per ciascun fattore)</i>	339
<i>Tabella 3.1. La mappa del pizzo</i>	383
<i>Tabella 3.2. La mappa dell'usura</i>	386
<i>Tabella 3.3. Denunce relative ai delitti indicatori della presenza di criminalità organizzata - Italia - Anno 2006</i>	395
<i>Tabella 3.4. Denunce per reato di estorsione - Italia 1984-2006</i>	396

<i>Tabella 3.5. Raffronto tra stime di incidenza dei fenomeni estorsivi e denunce per estorsione - Anno 2006</i>	397
<i>Tabella 3.6. Denunce per delitti della criminalità economica - Italia - Anno 2006</i>	417
<i>Tabella 3.7. Attività di contrasto alla contraffazione - Italia - Anno 2007</i>	434
<i>Tabella 3.8. Sequestri di merci contraffatte operati dalle Forze di Polizia e dalle Polizie Municipali - Italia - Anno 2005</i>	435
<i>Tabella 3.9. Sequestri di merci contraffatte operati dall'Agenzia delle Dogane - Italia - Anno 2005</i>	435
<i>Tabella 3.10. Denunce per reati riferiti alla Pubblica Amministrazione Italia 2006</i>	441
<i>Tabella 3.11. Sentenze di condanne per reati di corruzione. Italia 1996-2006</i>	443
<i>Tabella 3.12. Il Programma Operativo Multiregionale «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno» - 1994/99</i>	451
<i>Tabella 3.13. Il Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia» 2000-2006</i>	452
<i>Tabella 3.14. Sintesi dei primi risultati del PON Sicurezza 2000-2006</i>	453
<i>Tabella 3.15. Il Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia» 2007-2013</i>	460
<i>Tabella 3.16. Indice di criminalità organizzata - Anno 2006</i>	491
<i>Tabella 3.17. Indice di criminalità organizzata per i soli reati «propri» Anno 2006</i>	491
<i>Tabella 3.18. Indice di criminalità economica</i>	493
<i>Tabella 3.19. Indice di criminalità economica organizzata</i>	495
<i>Tabella 3.20. Truffe e frodi informatiche - Italia - Anno 2006</i>	496
<i>Tabella 3.21. Truffe e frodi informatiche - Anno 2006</i>	496
<i>Tabella 3.22. Indice di criminalità organizzata. Regione Campania Anno 2006</i>	497
<i>Tabella 3.23. Indice di criminalità organizzata. Regione Puglia - Anno 2006</i>	498
<i>Tabella 3.24. Indice di criminalità organizzata. Regione Lazio - Anno 2006</i>	499
<i>Tabella 3.25. Indice di criminalità organizzata. Regione Lombardia Anno 2006</i>	500
<i>Tabella 3.26. Indice di criminalità organizzata - Regione Veneto Anno 2006</i>	501
<i>Tabella 3.27. Delitti denunciati per provincia e indice di criminalità economica - Regione Campania - Anno 2006</i>	502
<i>Tabella 3.28. Delitti denunciati per provincia e indice di criminalità economica - Regione Puglia - Anno 2006</i>	503
<i>Tabella 3.29. Delitti denunciati per provincia e indice di criminalità economica - Regione Lazio - Anno 2006</i>	504
<i>Tabella 3.30. Delitti denunciati per provincia e indice di criminalità economica - Regione Lombardia - Anno 2006</i>	506
<i>Tabella 3.31. Delitti denunciati per provincia e indice di criminalità economica - Regione Veneto - Anno 2006</i>	508

Indice delle figure

<i>Figura 1.1. Unità di lavoro irregolari e tasso di irregolarità nel periodo 1990-2006</i>	49
<i>Figura 1.2. Cittadini che hanno effettuato acquisti negli ultimi 12 mesi di beni o servizi che potenzialmente incorporano lavoro non dichiarato</i>	62
<i>Figura 1.3. Percentuale di cittadini che dichiarano di avere svolto negli ultimi 12 mesi lavoro non regolare</i>	63
<i>Figura 1.4. Le domande per il bonus fiscale presentate nel periodo 1998-2006</i>	88
<i>Figura 1.5. Distribuzione congiunta del tasso di irregolarità e tasso di occupazione</i>	169
<i>Figura 1.6. Distribuzione congiunta del tasso di irregolarità e tasso di inoccupazione nella classe di età 25-44 anni (classe di maggior partecipazione al lavoro)</i>	170
<i>Figura 2.1. Tasso di incidenza standardizzato di infortuni sul lavoro secondo la classe di età (per 100.000 lavoratori), 2005</i>	241
<i>Figura 2.2. Infortuni denunciati, Industria, Servizi, Agricoltura 1951-2007 (v.a.)</i>	263
<i>Figura 2.3. Indice di frequenza di infortunio (per 1.000.000 di ore lavorate) - 1956-2006</i>	264
<i>Figura 2.4. Variazione % 2002-2005 di imprese e addetti (indipendenti e dipendenti) per classi di addetti (ciascuna classe di addetti = 100%)</i>	270
<i>Figura 3.1. Rappresentazione delle definizioni di criminalità</i>	393
<i>Figura 3.2. Sentenze per reati di corruzione - Italia 1996-2006</i>	444

Emersione e legalità per un lavoro sicuro
Quali fattori di sviluppo per l'impresa

Introduzione

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

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

A fronte di questa rinnovata convinzione abbiamo proposto ed utilizzato nell'ambito del progetto ELLS lo strumento della ricerca economico-sociale inteso come strumento non solo in grado di fotografare lo *statu quo* relativamente all'oggetto esaminato, ma di fornire un'interpretazione logica delle complesse interrelazioni

tra i macrofenomeni analizzati: la legalità, l'emersione e la sicurezza sul lavoro.

L'approccio teorico alla base dell'attività di ricerca muove dal presupposto che una nuova ottica di crescita economica vada via via consolidandosi e che con essa il fuoco dell'attenzione si sposti proprio sulle opportunità che il ripristino delle legalità può offrire allo sviluppo sia economico che sociale. Il ripristino delle legalità diventa, quindi, nel paradigma utilizzato, un fattore attrattivo di primo piano e non più residuale di cui tener conto sia per la vita del singolo cittadino-lavoratore, sia per tutti quei soggetti che intendono investire nelle aree a maggior permeabilità. Infatti, tassi di delittuosità elevati, criminalità organizzata, corruzione e sacche di marginalità sociale e di lavoro sommerso, rappresentano ostacoli determinanti allo sviluppo economico ed esercitano un effetto di dissuasione sugli investitori potenziali, rendendo inutile ogni tentativo di valorizzare quei territori in cui è largamente diffusa l'illegalità.

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

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

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

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

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

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

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

Una politica di attrazione di investimenti nazionali ed esteri, quindi, così necessaria oggi al paese, deve infatti poter contare su una serie di condizioni che ne facilitano, ne consentono e ne rendono possibile la realizzazione. Perciò, oltre al buon funzionamento

della pubblica amministrazione e ad un complessivo adeguamento della dotazione infrastrutturale, diventa imprescindibile ridurre le illegalità, quando non eliminarle del tutto, riducendole eventualmente a disfunzioni marginali del sistema. Per questo motivo condizioni di contesto fondamentali per lo sviluppo diventano: il miglioramento delle condizioni di sicurezza del territorio attraverso il contrasto di tutte le forme di criminalità tra cui quelle delle organizzazioni di tipo mafioso e quelle di tipo economico (frodi, contraffazione) che in tutto il paese, ma in particolare nel Mezzogiorno, hanno raggiunto livelli di guardia; il consolidamento di normali condizioni di esercizio dell'attività d'impresa, dal punto di vista della regolarità e sicurezza del lavoro; un rafforzamento della più generale cultura della legalità che richiede sforzi condivisi e un impegno di lungo periodo, nella scuola, nella società, nell'economia.

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

La vicenda di molti interventi a sostegno delle attività produttive dimostra infatti che le imprese utilizzano la strumentazione di supporto allo sviluppo meno di quanto potrebbero e soprattutto per forme di investimento elementari senza riuscire a generare iniziative capaci di innescare un vero processo di sviluppo avanzato. Su questi presupposti vengono ovviamente meno anche quelle condizioni per intervenire con politiche per ridurre i *mismatches* professionali. Situazione particolarmente rischiosa se si pensa che sempre di più fra le politiche capaci di incidere sulla quantità e sulla qualità dei fattori della crescita, un posto di primo piano occupano le politiche per lo sviluppo del capitale umano. Su questi temi, nel corso degli ultimi anni gli interventi a vario livello sono stati molti, ma non ancora sufficienti. Infatti, nonostante i notevoli sforzi compiuti, le scelte operate non hanno prodotto i risultati sperati in termini di effettiva riduzione del fenomeno, rendendosi quindi necessaria l'elaborazione di nuove strategie che possano incidere in modo strutturale su ogni forma di illegalità.

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

Si tratta di individuare nuove misure di carattere generale di tipo

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

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

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

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

In prima battuta sono stati affrontati i tre fenomeni dell'emersione dal lavoro nero, della sicurezza sul lavoro e della illegalità fornendone un quadro nazionale in grado di fotografare ed interpretare la situazione più recente di questi fenomeni ed il loro mutamento. Questi fenomeni, infatti, possiedono una matrice storico-sociale in grado di modificarli profondamente: l'azione delle *policy* e più in generale delle istituzioni, ma anche l'azione di attori sociali come il sindacato o le aggregazioni confindustriali sono variabili importanti per comprendere le loro diverse concretizzazioni, i loro spazi di espansione e l'efficacia delle strategie di volta in volta adottate per combatterli.

Tutti i capitoli dedicati a questi tre temi, non mancano di un confronto imprescindibile con il quadro europeo sia per ciò che attiene al livello della *governance* delle politiche di contrasto, sia per

quanto riguarda il confronto con gli altri paesi dell'area euro. La comparazione europea infatti, seppur non centrale nella metodologia di ricerca utilizzata, è imprescindibile per una valutazione piena di questi fenomeni nel nostro paese.

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

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

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

Queste difficoltà sono state superate grazie ad un attento lavoro metodologico: è stato costruito così un idealtipo (in senso weberia-

no) di azienda e di pratica di concertazione locale al quale di volta in volta sono stati accostati e comparati i casi individuati che ci ha consentito di selezionare i più affini, relativamente alle variabili da noi ritenute importanti, all'idealtipo stesso. In seguito è stato approntato un vero e proprio «pacchetto metodologico» con diverse tecniche di inquadramento e rilevazione per guidare la ricerca sul campo. La sfida, in questo contesto, è stata quella di «raccontare» gli studi-caso certamente nella loro specificità, ma rendendoli comunque comparabili fra loro in modo da consentirne una lettura trasversale.

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

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

1.

LA REGOLARITÀ DEL LAVORO

1.1.

Il concetto di economia sommersa e di lavoro irregolare: problemi di definizione

Affrontare il tema del sommerso nella sua dimensione economica e di lavoro irregolare impone inevitabilmente un esercizio di definizione che consenta di tracciare quel perimetro di attività e condizioni entro cui delimitare il fenomeno in esame.

A tale proposito, in attuazione del doppio vincolo imposto dall'Eurostat di fornire una stima del PIL comprensiva del sommerso economico e di garantire una comparabilità dei risultati di contabilità tra gli Stati membri dell'UE, gli istituti di statistica nazionale hanno necessariamente dovuto individuare una soluzione condivisa di definizione di sommerso economico. Questo impegno è stato assolto assumendo la definizione internazionale contenuta nel Sec95, un sistema di contabilità in cui l'area dell'economia non osservata viene declinata in quattro segmenti distinti: l'economia criminale, l'economia informale, il sommerso economico e l'economia legale non rilevata.

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

L'*economia informale* è invece rappresentata da quelle unità che hanno in comune con il sommerso lo svolgimento di un'attività legale, disapplicando le normative che regolano l'economia, ma si

differenzia dal sommerso vero e proprio perché viene esclusa dalla misurazione degli illeciti in quanto le sue caratteristiche di basso livello di organizzazione, scarsa (o assente) distinzione tra capitale e lavoro, prevalente destinazione al consumo familiare, rapporti di lavoro occasionali regolati dalle relazioni personali o familiari, non consentono di inquadrarla nell'ambito delle attività imprenditoriali.

Più marcata è invece la caratterizzazione dell'*economia criminale*, a cui, nell'ambito dell'economia non ufficiale, sono ricondotte tutte quelle attività di produzione e distribuzione di beni e servizi illegali e quelle attività che risultano illegali in quanto svolte da un operatore non autorizzato.

Alle tre componenti sopra elencate si può aggiungere un'ulteriore categoria, rappresentata dalla parte di *economia legale statisticamente non rilevata*. Questo segmento dell'economia non ufficiale può essere attribuito alla «scarsa sensibilità statistica» da parte di coloro ai quali è richiesta la compilazione di questionari, oppure «ad inefficienze del sistema statistico» derivanti da una forte polverizzazione dell'apparato produttivo e all'assenza di «un segnale identificativo da parte delle unità produttive» oggetto della rilevazione (liberi professionisti, consulenti, collaboratori, venditori ambulanti, ecc.) (ISTAT, *Statistiche in breve*, 4/8/1999).

In questa ripartizione dell'economia non ufficiale, un passaggio dai contorni piuttosto imprecisi riguarda la separazione tra sommerso economico ed economia informale.

A tal proposito, un momento particolarmente importante di approfondimento di questo tema è stata la Quindicesima Conferenza Internazionale degli Statistici del Lavoro dell'International Labour Organization (ILO), tenutasi a Ginevra dal 19 al 28 gennaio del 1993.

Nel corso della Conferenza furono tracciate le linee di demarcazione dell'economia informale, che oltre a sciogliere il nodo della codifica statistica (assunta dagli istituti statistici nazionali), hanno dato un contributo fondamentale alla soluzione del problema della relazione tra informale e sommerso.

In quella occasione infatti è stato affermato che:

[Art. 5 (1)] Il settore informale può essere ampiamente caratterizzato come formato da unità [...] che operano ad un basso livello di organizzazione, con poca o nessuna divisione del lavoro e del capitale come fattori

di produzione e su piccola scala. Le relazioni sul lavoro – dove esistono – sono soprattutto basate sull'occupazione casuale, sui rapporti di parentela o personali e sulle relazioni sociali piuttosto che su accordi contrattuali con formali garanzie.

[Art. 5 (3)] Le attività svolte dalle unità di produzione del settore informale non sono necessariamente svolte con l'intenzione deliberata di evasione fiscale o contributiva o di violazione delle norme sul lavoro o altre previsioni legislative o amministrative. Di conseguenza, il concetto di attività del settore informale dovrebbe essere distinto da quello relativo alle attività dell'economia nascosta o sommersa.

Sciolto il nodo della definizione, un altro risultato apprezzabile della stessa conferenza è stato il riconoscimento della necessità di trattare l'economia informale sviluppando un approccio di analisi (anche dal punto di vista delle metodologie di rilevazione) in cui possa essere evidenziata la diversa importanza e il diverso significato del fenomeno tra paesi industrializzati (dove questa categoria economica ha dimensioni marginali) e paesi in via di sviluppo o di nuova industrializzazione. Paesi, questi ultimi, in cui il basso livello di istituzionalizzazione e regolamentazione dell'economia generano una forte diffusione di iniziative imprenditoriali irregolari, che hanno un profilo che rischia di confondersi con l'area dell'economia informale tracciata dalla stessa conferenza.

Naturalmente, nell'ambito di un percorso finalizzato allo sviluppo di metodologie di rilevazione del fenomeno del sommerso, il capitolo delle definizioni non può esaurirsi con la sola declinazione delle aree in cui si articola il fenomeno dell'economia non osservata.

Un secondo esercizio fondamentale per accedere ad un'analisi quali-quantitativa del fenomeno è indubbiamente anche la codifica di lavoro irregolare. Va infatti ricordato che, nell'ambito del sommerso economico, possono essere identificate pratiche di irregolarità, come ad esempio quella dell'evasione degli obblighi fiscali e/o delle autorizzazioni che non coinvolgono necessariamente la posizione del lavoratore.

A questo riguardo, la Commissione Europea nel 1998 definisce «lavoro sommerso» (*undeclared work*) ogni attività retribuita e lecita ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto naturalmente delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri. Applicando questa definizione, restano quindi escluse le attività criminali (produzione illegale), come anche le forme di lavoro non

coperte dal quadro normativo e che non devono essere dichiarate alle autorità pubbliche, ad esempio le attività espletate nell'ambito dell'economia familiare.

Dentro questa cornice generale, gli Stati membri, in funzione anche dei diversi obiettivi perseguiti (di tipo amministrativo o di rilevazione statistica del fenomeno), hanno proposto vari schemi definitivi.

Su questo fronte, il progetto «Mutual Learning and Dissemination: European Network against Undeclared Work», curato da Italia Lavoro e dal Ministero del Lavoro, consente di approfondire le differenze di definizione della categoria di lavoro irregolare in tre paesi.

In *Germania* si definisce irregolare quel lavoro dove vengono violate le norme che disciplinano il mercato del lavoro e l'immigrazione (legge federale sui lavoratori subordinati stranieri). Sulla base di questo presupposto generale, l'articolo 1 paragrafo 2 della legge sulla lotta al lavoro sommerso e alle attività illegali configura una condizione di lavoro irregolare quando:

- come datore di lavoro, imprenditore o lavoratore autonomo non si adempie agli obblighi previsti in termini di iscrizione, pagamento e registrazione alla previdenza sociale;
- come contribuente, non si adempie agli obblighi previsti per la prestazione di servizi o di opera;
- come beneficiario di prestazioni di assistenza sociale, non si rende nota all'ente di competenza la prestazione di servizi o di opera;
- come persona che svolge una prestazione di servizi o di opera, non si comunica ufficialmente l'inizio dell'attività come autonomo, secondo quanto previsto dalla legge, oppure non si fa richiesta, contrariamente all'obbligo vigente, della *Reisegewerbekarte* (tessera professionale di viaggiatore);
- come persona che svolge una prestazione di servizi o di opera, è intestatario di un laboratorio artigianale che prevede il rilascio di un permesso ma non è iscritto all'albo degli artigiani.

Restano invece escluse dal perimetro del sommerso quelle prestazioni che si configurano come aiuto prestato da parenti, conviventi, vicini oppure dato come forma di favore, sempre che la prestazione di servizi o di opera non sia a scopo di lucro.

Per quanto riguarda la *Francia*, il lavoro sommerso è definito nell'ambito della legge 11 marzo 1997. Attraverso questo provvedimento vengono sanzionate tutte le inadempienze intenzionali relative alla dichiarazione di un'attività a scopo di lucro, distinguendo tra dissimulazione di attività, dissimulazioni di lavoro salariato e lavoro degli immigrati clandestini.

Entrando nel merito di questa articolazione, la dissimulazione di attività consiste nella mancata e intenzionale dichiarazione alle autorità competenti di un'attività a scopo di lucro. La dissimulazione di impiego salariato è invece il reato commesso da un datore di lavoro che elude gli obblighi che regolano il rapporto di lavoro. In questo secondo ambito la legge aggiunge ulteriori quattro violazioni a quelle del lavoro dissimulato: i) il cumulo illegale di impieghi; ii) la frode a danno dei redditi sostitutivi; iii) il prestito illecito di manodopera; iv) l'impiego di stranieri sprovvisti di titolo di lavoro.

Nel contempo, il nuovo provvedimento amplia l'ambito delle irregolarità fino a comprendere infrazioni correlate a difetti dell'organizzazione della relazione di lavoro, originati da una *mis-dichiarazione* che consiste nel conferire al rapporto di lavoro una forma giuridica diversa da quella che la sua realtà richiederebbe.

Il dispositivo giuridico del 1997 introduce elementi di innovazione anche sul piano delle responsabilità. Nello specifico, questa nuova normativa introduce una netta separazione tra dipendente e datore di lavoro, incentrando su quest'ultimo la responsabilità del lavoro sommerso. Le uniche eccezioni in cui la responsabilità si estende al lavoratore riguardano il cumulo illegale di impieghi e le frodi a danno dei redditi sostitutivi.

Sempre sul piano delle responsabilità, grazie a questa normativa, si introduce il principio della responsabilità *in solido* tra impresa fornitrice e persone, fisiche o giuridiche, che hanno beneficiato, direttamente o indirettamente e con cognizione di causa, della prestazione in condizioni illecite. Quest'ultimo aspetto del sistema di responsabilità è un elemento importante del dispositivo di repressione, poiché consente di agire sia verso l'impresa che svolge un'attività utilizzando lavoro illegale, sia verso quei committenti che hanno deliberatamente usufruito della prestazione.

In *Italia* il primo atto formale che traccia il profilo del lavoratore sommerso risale al 1996, quando nell'*Indagine conoscitiva sul lavoro nero e minorile* commissionata dal Parlamento italiano, sono stati de-

finiti irregolari «i rapporti di lavoro istituiti in violazione degli obblighi fiscali e di quelli contributivi, posti dalla legge o dai contratti collettivi, in materia di trattamento economico, orari di lavoro, sicurezza e igiene».

Attualmente, dopo un percorso di evoluzione normativa avviato proprio nel 1996, il concetto di lavoro sommerso è definito dalla legge 383/2001. Con questo provvedimento e le relative circolari esplicative viene individuata una situazione di lavoro sommerso o irregolare quando i lavoratori siano impiegati in violazione anche soltanto parziale delle disposizioni vigenti in materia fiscale e previdenziale. In virtù di questa definizione viene introdotto dunque, anche in ambito legislativo, il concetto di lavoratore «in grigio», in riferimento ai casi in cui la violazione è parziale, rispetto a quelle situazioni di lavoro «in nero» vero e proprio, in cui la violazione delle disposizioni fiscali e previdenziali risulta invece totale.

A questo proposito, le circolari esplicative indicano tra le irregolarità parziali alcune fattispecie che riguardano sia i lavoratori ai quali non siano stati corrisposti i minimi contrattuali, sia quei lavoratori già in organico ai quali siano stati corrisposti compensi «in nero», come ad esempio:

- emolumenti previsti come accessori dai contratti collettivi nazionali di riferimento;
- somme corrisposte per attività lavorative effettivamente svolte e non previste dallo specifico contratto stipulato (lavoratore con contratto *part time* utilizzato a tempo pieno);
- maggiorazioni della retribuzione, previste per il lavoro straordinario, qualora siano corrisposte in misura inferiore rispetto a quanto previsto dai contratti di lavoro di riferimento.

Un primo dato interessante, che emerge da questa breve analisi comparata tra tre paesi, riguarda la presenza di alcune differenze rispetto alle modalità con cui sono declinate le diverse forme di lavoro irregolare.

A questo proposito, un punto che senza alcun dubbio merita una riflessione è il trattamento di quelle situazioni in cui si configura una applicazione non corretta delle diverse forme giuridiche di lavoro. Su questo versante la fattispecie di irregolarità più diffusa riguarda la manipolazione delle forme contrattuali (che genericamen-

te sono comprese sotto l'etichetta di «atipici»¹⁾ con il fine di ampliare gli spazi di flessibilità e abbattere il costo del lavoro, mantenendo di fatto inalterata la condizione di subordinazione del lavoratore.

Si tratta quindi di una tipologia di irregolarità che emerge come imperfetta corrispondenza tra quanto previsto nel contratto e le modalità reali della prestazione e della retribuzione.

Un fenomeno che, come noto, sta assumendo dimensioni sempre più significative, per effetto di un processo di riforma del mercato del lavoro, che in tutti i paesi dell'UE sta indirizzandosi verso un ampliamento di tipologie contrattuali che garantiscono un vantaggio di flessibilità e di riduzione degli oneri contributivi, rispetto al tradizionale rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Tuttavia, nonostante questa situazione di aumento delle irregolarità che in letteratura vanno sotto il nome di «simulazione» o «abuso di contratto», allo stato attuale non tutti i paesi hanno integrato l'assetto normativo, su cui si sviluppa l'azione di contrasto al sommerso, per dare una risposta concreta anche a questa nuova forma di illegalità sul lavoro.

Un esempio positivo, che potrebbe essere proposto come buona pratica da estendere anche ad altri paesi UE, è quello francese che ha accolto nell'ambito dell'incriminazione sul lavoro anche quelle infrazioni correlate ad una applicazione non corretta delle diverse forme giuridiche di lavoro (*mis-dichiarazione*).

In Italia un importante passo avanti per affrontare il nodo delle simulazioni di contratto è stato fatto con la circolare n. 17/2006 del Ministero del Lavoro. Una circolare che fornisce indicazioni di carattere operativo rivolte al solo personale di vigilanza, al fine di fare chiarezza sul perimetro delle attività e condizioni di lavoro per una applicazione corretta di un contratto a progetto nell'ambito dei *call center*. Pur con il limite di un impegno tarato su uno specifico comparto, è del tutto evidente che si tratta di un provvedimento a cui può essere riconosciuto il merito di offrire per la prima volta uno

¹ L'espressione «contratti atipici» è utilizzata per indicare in modo onnicomprensivo tutte quelle tipologie di rapporto di lavoro che non rientrano nel rapporto a tempo indeterminato con orario di lavoro standard: *part time*, lavoro interinale, *job sharing*, lavoro a tempo determinato, formazione lavoro, apprendistato, stage o tirocinio, lavoro a domicilio, parasubordinato, comprendente l'associazione in partecipazione e le collaborazioni (occasionalmente e coordinate e continuative).

schema di intervento che, ripetuto in modo differenziato anche negli altri comparti, potrebbe diventare una risposta concreta ad un deficit normativo sull'applicazione dei contratti atipici che ha indubbiamente contribuito ad alimentare questa forma di irregolarità.

1.2.

Dimensioni e caratteristiche del sommerso economico e del lavoro irregolare: la posizione dell'Italia nel quadro europeo

1.2.1. Il costo economico del sommerso: le stime dell'evasione fiscale e contributiva

Prima di affrontare con i prossimi capitoli il tema specifico del lavoro irregolare, è senza dubbio utile accedere ad una breve analisi delle dimensioni più generali dell'economia sommersa e del suo costo in termini di risorse sottratte all'esercizio della funzione pubblica.

A questo proposito, le ultime stime disponibili di fonte ISTAT forniscono un quadro del fenomeno del sommerso economico in Italia che, per dimensioni, progressione nel corso degli anni e differenziali con il resto d'Europa, è diventato un tema prioritario su cui intervenire in una prospettiva di sviluppo socio-economico del paese.

Analizzando i dati 2006 si scopre infatti che l'Italia è un paese dove l'economia sommersa ha raggiunto una dimensione che si attesta tra il 15% e il 17% del PIL. Questo livello percentuale, che supera di almeno due volte la situazione di larga parte dei paesi europei più avanzati, tradotto in valore assoluto significa che in Italia la ricchezza sottratta al sistema fiscale e contributivo oscilla tra i 226 e i 250 miliardi di euro.

Come si legge da una relazione del Ministero dell'economia presentata nell'ottobre 2007 sui risultati della lotta all'evasione, questa dimensione del fenomeno corrisponde ad una perdita di gettito superiore ai 100 miliardi di euro l'anno, ossia, più del 15% del totale delle entrate fiscali oggi raccolte.

La gravità della situazione diventa ancora più visibile se il fe-

nomeno dell'evasione viene studiato nel suo andamento storico. In sette anni la ricchezza prodotta nascosta al fisco è aumentata di circa il 10% con una eccezionale inversione di tendenza solo nel 2006. Se si accede ad un esercizio di analisi cumulata si scopre che per effetto dell'evasione sono state sottratte in un quinquennio risorse allo Stato per oltre 400 miliardi di euro, cifra che coincide con il volume di risorse impegnate sempre nello stesso periodo nel servizio sanitario nazionale e che supera del 25% l'impegno pubblico nell'Istruzione.

Per passare dal dato generale ad una prima valutazione delle modalità con cui prende forma il sommerso economico e l'evasione, la fonte ISTAT e «Il Sole 24 Ore» consentono di accedere ad un primo approfondimento sul piano della sua articolazione settoriale, delle tipologie di frodi e delle voci di imposta.

Sul fronte della declinazione settoriale, le stime ISTAT evidenziano una dimensione relativa del fenomeno in termini di quota di valore aggiunto sommerso pari al 21% nei servizi, poco più del 31% in agricoltura, per poi scendere al 10% nel settore dell'industria. Questa forbice, che i dati della serie storica 2000-2004 ci descrivono come strutturale, si rafforza nel corso dell'ultimo triennio grazie ad una maggior capacità dell'industria di incidere sul fenomeno in una fase, che, come già ricordato, è trainata principalmente dalla regolarizzazione degli immigrati. Va però fatto notare che il peso dei settori cambia in modo significativo quando si studia il fenomeno analizzando il valore aggiunto sommerso nella sua composizione settoriale. Rispetto a questo punto di vista, si scopre che i servizi sono responsabili dell'80% del valore aggiunto sommerso, seguiti a distanza dall'industria, con una quota del 17%, fino a raggiungere livelli minimi nell'agricoltura, con il 3% del totale.

Per quanto riguarda infine l'analisi del valore aggiunto sommerso per tipologia di frode, le cifre ISTAT descrivono una situazione in cui la quota relativa di PIL irregolare che può essere attribuita al rapporto di lavoro si attesta al 38%, mentre raggiunge il 53% del sommerso quella parte di frodi imputabili a comportamenti di evasione fiscale nella forma della sottodichiarazione del fatturato, rigonfiamento dei costi intermedi, attività edilizia abusiva e affitti in nero.

Infine, per quanto riguarda l'analisi delle voci di imposta su cui si compone l'evasione, «Il Sole 24 Ore», in un articolo dell'8 gennaio

2007, stima che gli oltre 100 miliardi di euro di mancanti incassi possono essere attribuiti: per il 34% all'evasione dei contributi sociali, che tradotti in valore corrispondono ad una perdita per le casse degli enti previdenziali intorno ai 40 miliardi di euro; per il 26% all'evasione IRPEF (pari a 30 miliardi); per il 13% all'evasione dell'IVA, seguita dal resto delle voci fiscali (IRAP, IRES, Imposte locali e altre imposte indirette) il cui contributo all'evasione oscilla tra il 5 e l'8%.

Sempre attraverso un'analisi del «Sole 24 Ore» è possibile accedere ad una stima della distribuzione geografica dell'evasione. Mettendo in relazione consumi e gettito fiscale IRPEF in ognuna delle 20 regioni italiane, Saverio Fossati e Gianni Trovati (*L'Italia del sommerso: L'evasione fiscale guarda a Sud*, 14 gennaio 2008) fotografano un fenomeno dell'evasione a cui contribuisce in modo determinante il Mezzogiorno.

Sulla base dei dati delle imposte sul reddito del 2006 l'indagine del «Sole 24 Ore» fa infatti emergere ampie differenze regionali del rapporto tra spesa media familiare e tasse pagate sul reddito che, ovviamente, sottendono potenziali aree di evasione.

Tabella 1.1. Rapporto tra spesa ed IRPEF per famiglia

	<i>IRPEF per famiglia</i>	<i>Spesa per famiglia</i>	<i>Spesa su IRPEF %</i>
Lazio	7.728	30.492	25,3
Lombardia	8.385	34.632	24,2
Trentino A.A.	7.780	33.120	23,5
Friuli V.G.	6.763	28.872	23,4
Liguria	6.313	27.156	23,2
Toscana	6.770	29.400	23,0
Emilia Romagna	7.630	34.560	22,1
Piemonte	6.734	31.332	21,5
Marche	6.068	29.184	20,8
Umbria	6.094	29.976	20,3
Abruzzo	5.150	25.440	20,2
Valle D'Aosta	6.787	33.564	20,2
Veneto	7.203	35.868	20,1
Sicilia	4.055	20.688	19,6
Campania	4.024	23.760	16,9
Sardegna	4.809	26.208	18,3
Puglia	4.296	25.332	17,0
Basilicata	3.879	23.028	16,8
Calabria	3.585	21.756	16,5
Molise	4.199	25.992	16,2

Fonte: Elaborazione IRES su dati «Il Sole 24 Ore» 2006

Come evidenziato dalla tabella 1.1, nel territorio nazionale convivono regioni come Lazio e Lombardia dove il rapporto IRPEF/spese si attesta intorno al 25% con regioni – Molise, Calabria e Basilicata – dove lo stesso rapporto scende fino ad attestarsi poco oltre il 16%. Un disallineamento che secondo gli autori dell'analisi non può risiedere nelle differenze di reddito (l'aliquota media è infatti del 26% in Calabria e del 28% in Lombardia), ma piuttosto in una differenza dei livelli di evasione fiscale.

1.2.2. La percezione del fenomeno dell'evasione tra i cittadini: il giudizio su diffusione, cause e possibili soluzioni

La dimensione dell'evasione fiscale e il carattere strutturale che ha assunto nel nostro paese ha spinto ad indagare sulla percezione che i cittadini hanno del fenomeno e ad esplorare le valutazioni sulle cause che la determinerebbero. Le principali indagini condotte negli ultimi decenni hanno tutte evidenziato come l'evasione, almeno per una parte consistente della cittadinanza, sarebbe un effetto deteriore dell'alta pressione fiscale combinata con la bassa qualità dell'intervento pubblico sia sul piano delle tutele sociali e della giustizia distributiva, sia sul piano degli interventi a favore della competitività e dello sviluppo economico.

Sin dai primi anni '80, comincia ad emergere una insoddisfazione dell'opinione pubblica rispetto al rapporto di scambio tra tasse versate e servizi pubblici. Una prima indagine del 1984 riferita alle dichiarazioni del 1982 evidenziava infatti come una stragrande maggioranza di cittadini (72%) denunciava di ricevere meno rispetto a quanto versato al fisco mentre solo un 23% appariva soddisfatto del rapporto tra versamenti effettuati e benefici ritratti.

L'evasione negli anni '80 diviene anche oggetto di esplicite valutazioni da parte degli stessi cittadini, i quali stimano che il fenomeno coinvolga almeno un terzo dei cittadini con una perdita di gettito pari ad un terzo delle entrate potenziali. Lo Stato, per i cittadini intervistati, inizia ad essere percepito come un soggetto non più capace di gestire correttamente le risorse prelevate alla collettività e lo scambio fiscale appare sempre più iniquo anche in considerazione di un sistema fiscale che pesa sempre più per l'effetto combinato di progressività e inflazione.

In questo scenario anche il contrasto all'evasione da parte del-

l'Amministrazione finanziaria comincia ad apparire agli occhi dei cittadini troppo debole per effetto della mancanza di una chiara volontà politica, che si accompagna a livelli di corruzione crescenti, a carenze legislative e organizzative anche in termini di scarsa preparazione del personale.

Nel decennio successivo il Ministero delle Finanze ha condotto una indagine campionaria per approfondire alcuni aspetti riguardanti il rapporto fisco-cittadino nonché giudizi sul tema dell'evasione fiscale, intervistando circa 700 individui estratti dall'Anagrafe Tributaria e rappresentativi delle diverse tipologie di contribuenti. Dalle risposte fornite dagli intervistati, riportate nel lavoro di Cannari, Ceriani e D'Alessio (1997), emerge una sostanziale conferma del giudizio dei cittadini sul problema dell'evasione e sulle cause.

Il giudizio sul fenomeno dell'evasione fiscale rimane decisamente negativo: per l'82,2% degli intervistati si tratta infatti di un problema grave o gravissimo, posizionato al terzo posto assoluto per pericolosità sociale subito dopo la criminalità e la disoccupazione.

Sulle cause dell'evasione la gente sottolinea in primo luogo la responsabilità dello Stato nel tollerare il fenomeno e la responsabilità dei cittadini stessi che scelgono consapevolmente comportamenti opportunistici in assenza di un efficace sistema di controllo e sanzione. Ancora una volta emerge la questione della eccessiva pressione fiscale con le aliquote considerate troppo elevate, la complessità e l'iniquità della tassazione stessa quali fattori scatenanti l'evasione, che in taluni casi viene giudicata addirittura necessaria «per mantenere la propria attività» e comincia ad essere considerata da una parte degli intervistati anche come una vera e propria forma di protesta contro lo Stato.

Nel decennio successivo (2004) questa volta è la Banca d'Italia ad occuparsi di indagare ad ampio raggio su cause e percezione dell'evasione tra i cittadini, inserendo nella sua indagine sui bilanci delle famiglie italiane, una sezione *ad hoc* che ricalcava le domande già formulate dall'indagine del Ministero delle Finanze. L'analisi di Fiorio e Zanardi (2006), ha comparato i risultati delle due rilevazioni evidenziando una caduta di attenzione circa la pericolosità sociale del fenomeno come evidenzia la percentuale di coloro che ritengono grave o gravissimo il fenomeno dell'evasione scesa al 75%.

Scende, però, anche la percentuale di chi giudica troppo elevato il peso delle aliquote fiscali (dal 59% al 47%) mentre resta invariata la percentuale di coloro che attribuiscono l'evasione alle difficoltà di adempimento (circa 25%) e al basso rischio di essere scoperti (circa il 55%). Aumenta, invece, la quota di intervistati che considera l'evasione fiscale una scelta necessaria per mantenere la propria attività (dal 30% al 41%).

Nel 2006 è ISAE a condurre un'inchiesta su 8000 individui nella quale ciascun intervistato è stato chiamato a valutare se fosse o meno in equilibrio il rapporto tra oneri fiscali e contributivi pagati dalla propria famiglia e prestazioni di cui la propria famiglia aveva beneficiato, in termini di servizi pubblici (sanità, scuola, trasporti, ordine pubblico, eccetera) ed in termini di erogazioni monetarie (pensioni, indennità, assegni familiari, eccetera). A questa domanda due terzi degli intervistati ha risposto giudicando svantaggioso lo scambio con il fisco, mentre poco meno di un quarto ammetteva di non trovarsi né in credito, né in debito e solo il 3% ha dichiarato un saldo positivo.

Tre quarti degli intervistati ha giudicato comunque accettabile l'imposizione fiscale come contributo alle spese pubbliche, a fronte di un 20% che ha giudicato l'imposizione alla stregua di una sopraffazione. Tra questi ultimi, da osservare, come la stragrande maggioranza (82%) riteneva di trovarsi in perdita nei confronti delle Amministrazioni Pubbliche. Viceversa, fra coloro per i quali le tasse erano giudicate come un contributo accettabile, la percentuale di individui che si dichiarano in perdita cala sensibilmente (scendendo al 57%).

Rispetto alla distribuzione per aree geografiche dei contribuenti tenuto conto del «segno» (positivo o negativo) dello scambio con il fisco emerge che coloro che ritengono di avere un guadagno netto dalle Pubbliche Amministrazioni o di essere in parità erano più diffusi al Nord ed al Centro (rispettivamente, 28,1% e 25,2%) rispetto al Sud (21,3%).

Nelle regioni settentrionali è risultata anche più elevata la quota di chi pensava che le tasse fossero soprattutto un contributo dovuto per il funzionamento della cosa pubblica; viceversa, coloro che le hanno giudicate un sopruso sono risultati decisamente più diffusi al Sud rispetto al Nord (rispettivamente il 22 e 16%).

Da notare come la percezione sulla natura dell'imposizione segua il livello di istruzione con un atteggiamento che diviene via via più positivo al crescere del titolo di studio. Sempre nella stessa direzione al crescere del titolo di studio vanno anche le indicazioni riguardanti la valutazione della posizione netta nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni.

Quanto alla dimensione familiare, si è evidenziata una quota piuttosto elevata, fra i nuclei molto numerosi, di coloro che ritengono di essere in perdita; è emersa così, quantomeno nelle percezioni dei cittadini, la valutazione di un sostegno non adeguato, da parte dello Stato, alle famiglie con figli.

Osservando quindi le disaggregazioni con riferimento alle variabili socioeconomiche, si può rilevare un aspetto per certi versi sorprendente: sono stati gli operai a dichiararsi più frequentemente in perdita e più occasionalmente in guadagno o in pari con le Pubbliche Amministrazioni.

Viceversa, il bilancio relativamente più positivo è stato espresso dai «colletti bianchi», mentre i lavoratori autonomi si sono situati a metà tra le due categorie di lavoratori dipendenti appena citate. Il peso fiscale sui ceti meno abbienti fa sì che gli operai abbiano evidenziato la quota più bassa tra tutte le categorie sociali (70%) di intervistati che considera le imposte come un contributo necessario al funzionamento dello Stato. Anche la disaggregazione effettuata sulla condizione economica percepita dagli intervistati, ha evidenziato che tra coloro che dichiaravano una situazione di «povertà soggettiva», il rapporto con il fisco è stato percepito come più oneroso e meno vantaggioso.

In buona sostanza, l'indicazione di massima che si può desumere dall'esame generale dei dati ISAE del 2006 è che sembra diffusa tra le famiglie la convinzione di pagare più tasse di quanto si riceva come servizi e prestazioni; tuttavia tale opinione, come confermato anche dalla disaggregazione per quintili di reddito familiare equivalente, sembra più diffusa, piuttosto che tra coloro che si trovano in una migliore condizione economica, e quindi che risultano maggiormente gravati dal carico fiscale (gli individui residenti al Nord, istruiti, che svolgono lavori dipendenti a migliore remunerazione o lavori autonomi), tra quelli che, più svantaggiati, non ritengono di ricevere un adeguato sostegno dallo Stato.

Box 1.1. L'evasione fiscale in Italia secondo la percezione dei cittadini (dagli anni '80 al 2006)

	<i>Patto fiscale</i>	<i>Ruolo dello Stato</i>	<i>Giudizio sull'evasione</i>
<i>Anni '80</i>	<p>Il rapporto con il fisco è inteso come un mero rapporto di «scambio». Alle tasse devono corrispondere benefici misurabili. Lo Stato non deve solo avere una funzione redistributiva.</p> <p>La stragrande maggioranza di cittadini (72%) denuncia di ricevere meno, rispetto a quanto versa al fisco.</p> <p>Il sistema fiscale pesa sempre più per l'effetto combinato di progressività e inflazione.</p>	<p>Lo Stato è giudicato poco capace di contrastare l'evasione.</p>	<p>L'evasione inizia ad essere riconosciuta come un problema sociale emergente.</p>
<i>Anni '90</i>	<p>Il rapporto con il fisco assume una valenza collettiva. Si pagano più volentieri le tasse se si sa ha la percezione che anche gli altri le paghino. La pressione fiscale è esplicitamente giudicata come troppo elevata.</p>	<p>Lo Stato viene accusato di essere troppo tollerante rispetto al fenomeno dell'evasione.</p> <p>Emerge la percezione della responsabilità degli stessi cittadini i quali scelgono consapevolmente comportamenti opportunistici anche in assenza di un efficace sistema di controllo e sanzioni.</p>	<p>L'evasione assume a problema sociale grave o gravissimo al pari della criminalità e della disoccupazione (82%).</p> <p>L'innuità della tassazione e la eccessiva complessità degli adempimenti vengono riconosciuti come fattori scatenanti l'evasione.</p>

(segue)

Box 1.1. (segue)

	<i>Patto fiscale</i>	<i>Ruolo dello Stato</i>	<i>Giudizio sull'evasione</i>
<i>Ultimo decennio</i>	<p>Vi è la chiara consapevolezza che le tasse rappresentano il contributo necessario per il funzionamento della cosa pubblica.</p> <p>I ceti più svantaggiati denunciano un non adeguato sostegno da parte dello Stato e soffrono maggiormente il carico fiscale.</p>	<p>Lo Stato appare ancora privo di una chiara volontà di contrastare l'evasione.</p> <p>Il rischio di essere scoperti resta basso e ciò favorisce l'evasione.</p>	<p>La percentuale di coloro che ritengono grave o gravissimo il fenomeno dell'evasione continua comunque ad essere elevata anche se in flessione rispetto al decennio precedente (74,7%).</p> <p>Emerge una quota consistente di cittadini che reputa l'evasione fiscale come una scelta necessaria per mantenere la propria attività (41%).</p>

Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISAE, Banca d'Italia

1.2.3. L'occupazione irregolare: dimensioni e configurazione del fenomeno per tipologie di irregolarità e categorie coinvolte

A questo punto vale la pena di chiedersi quanti siano i lavoratori coinvolti nell'ambito dell'economia sommersa che in Italia è stimata in circa 250 miliardi di euro di PIL. Secondo le elaborazioni di fonte ISTAT, nel 2006, l'economia sommersa riguarda oltre 5,5 milioni di attività lavorative svolte in modo irregolare; una cifra questa che corrisponde ad un volume di lavoro pari a circa 3 milioni di occupati a tempo pieno. Questi numeri, ci consegnano un mercato del lavoro nazionale in cui l'irregolarità coinvolge oltre il 12% del totale degli occupati.

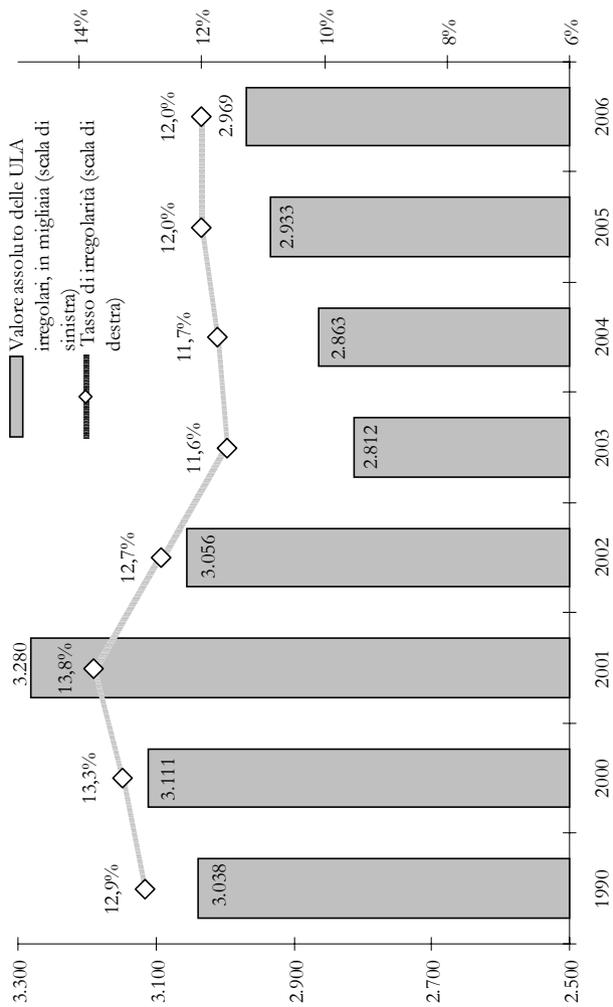
Passando ad esaminare la serie storica del fenomeno tende ad emergere un quadro del mercato del lavoro che, da molti anni, convive con un problema di irregolarità diffusa. Nonostante brevi fasi di inversione di tendenza, ciò che prevale è infatti una situazione di presenza strutturale del lavoro irregolare che si attesta da circa due decenni intorno alla soglia di 3 milioni di unità.

Osservando l'ultimo quinquennio si scopre che dal 2004 sembrerebbe essersi esaurita la fase di riassorbimento dell'irregolarità trainata dalla sanatoria a favore dei lavoratori extracomunitari (legge n. 189 del 30 luglio 2002). Provvedimento che secondo le informazioni fornite dal Ministero dell'Interno, ha coinvolto 647 mila stranieri senza contratto. Dopo il punto di minimo toccato nel 2003 con un volume di irregolari pari a 2,8 milioni di unità, in tre anni l'incremento è stato di 157 mila unità (+5,5%). Come sarà possibile verificare nelle prossime pagine, a comporre questo incremento sono principalmente gli occupati stranieri dipendenti inseriti nell'ambito dell'agricoltura e dei servizi tradizionali.

Da un'analisi dell'occupazione irregolare per posizione lavorativa (dipendenti-indipendenti)¹, i dati descrivono un fenomeno che coinvolge prevalentemente i dipendenti, con un tasso di irregolarità del 13,1% (9,2% tra gli indipendenti) e un peso sul totale dei lavoratori in nero pari al 78%.

¹ Secondo la definizione ISTAT: sono *dipendenti* quelle persone che svolgono la propria attività lavorativa in un'unità giuridico-economica con vincolo di subordinazione e iscritte nei libri paga dell'impresa o istituzione; sono invece *indipendenti* quelle persone che svolgono la propria attività lavorativa in un'unità giuridico-economica senza vincoli di subordinazione.

Figura 1.1. Unità di lavoro irregolari e tasso di irregolarità nel periodo 1990-2006



Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT

Rispetto a questa analisi per tipologia di lavoro merita evidenziare che nel corso degli anni si è registrato un comportamento divergente tra andamento dei dipendenti irregolari, che sono diminuiti nel periodo 2001-2005 di 327 mila unità, per poi subire una leggera inversione nel 2006, e un andamento degli autonomi che invece hanno fatto registrare una costante crescita fino al 2006 per un totale di 48 mila unità. Come evidente dalla tabella che segue, il principale risultato di questa asimmetria è stato una chiusura della forbice tra i tassi di irregolarità delle due categorie che nel 2001 era di 7,5 punti mentre nel 2005 è diventata di 4 punti.

Tabella 1.2. La struttura del fenomeno: le ULA irregolari tra dipendenti e indipendenti

		2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Dipendenti</i>	Totale ULA irregolari (in migliaia)	2.673	2.427	2.175	2.227	2.326	2.313
	Variazione % (valore 2001 = 100)	100	91	81	83	87	87
	Tasso irregolarità	16,0	14,3	12,8	13,1	13,2	13,1
<i>Indipendenti</i>	Totale ULA irregolari (in migliaia)	607	629	637	636	626	655
	Variazione % (valore 2001 = 100)	100	104	105	105	103	108
	Tasso irregolarità	8,5	8,8	8,7	8,7	9,1	9,2
<i>Composizione % (il peso dei dipendenti)</i>		81	79	77	78	79	78

Fonte: Elaborazione IRES su dati ISTAT

I dati ISTAT consentono di fare un passo avanti sulle caratteristiche del fenomeno studiandone anche struttura e dinamica rispetto a tre tipologie di occupazione: irregolari residenti, ossia gli occupati che si dichiarano nelle indagini presso le famiglie ma non risultano presso le imprese; stranieri non regolari e non residenti, e attività plurime non regolari. Con questa ripartizione si scopre che nel 2006 il fenomeno si componeva per il 54% da residente, 34% posizioni plurime e 12% stranieri. Va osservato che a questa struttura si giunge dopo un quinquennio in cui si registrano comportamenti significativamente diversi tra le tre componenti: il volume di residenti irregolari è rimasto sostanzialmente invariato nel periodo 2001-2006, mentre nello stesso periodo le posizioni plurime sono aumentate del 12% e gli stranieri hanno fatto registrare una rilevante diminuzione dal 2001 al 2003, passando da 721 mila unità a 114 mila

unità, per poi tornare a crescere nel biennio successivo fino ad attestarsi nel 2006 a 352 mila unità.

Tabella 1.3. La struttura del fenomeno per tipologia di irregolarità: analisi dei mutamenti nel periodo 2001-2006

	<i>Irregolari residenti</i>	<i>Stranieri non residenti</i>	<i>Posizioni plurime</i>	<i>Totale economia</i>
<i>Valore assoluto ULA irregolari (in migliaia)</i>				
2001	1.626	721	934	3.280
2002	1.644	464	948	3.056
2003	1.686	114	1.012	2.812
2004	1.628	213	1.022	2.863
2005	1.610	274	1.049	2.933
2006	1.615	352	1.002	2.969
<i>Variazione % (valore 2001 = 100)</i>				
2001	100	100	100	100
2002	101	64	102	93
2003	104	16	108	86
2004	100	30	109	87
2005	99	38	112	89
2006	99	49	107	91
<i>Composizione % sul totale ULA irregolari</i>				
2001	49,6	22,0	28,5	100,0
2002	53,8	15,2	31,0	100,0
2003	60,0	4,0	36,0	100,0
2004	56,9	7,5	35,7	100,0
2005	55,2	9,3	35,5	100,0
2006	54,4	11,9	33,7	100,0

Fonte: Elaborazione IRES su dati ISTAT

1.2.4. La multidimensionalità del sommerso: differenze settoriali e geografiche

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

Non vi è dubbio che questa ripartizione settoriale consente di affermare che siamo in presenza di un fenomeno che non è alimenta-

to dal processo di globalizzazione che come noto in molti comparti del manifatturiero a basso valore aggiunto ha visto le imprese subire un inasprimento della concorrenza da costi.

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

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

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

A questo riguardo è interessante guardare al dato disaggregato per comparto di attività da cui emerge un fenomeno che per il 50% dei quasi 3 milioni di irregolari proviene: dalle attività del turismo, dove si concentrano più di mezzo milione di irregolari che corri-

² Nel settore agricolo le situazioni di irregolarità sono spesso legate all'esistenza di normative che ostacolano di fatto la regolarità, creando i presupposti per il lavoro sommerso. Una di queste normative è quella riguardante i trattamenti assistenziali, in particolare le indennità di disoccupazione: per un lavoratore agricolo è sufficiente lavorare regolarmente 102 giornate nell'arco di due anni per ottenere l'assegno di disoccupazione. Questo sistema finisce per incentivare i lavoratori ad operare in modo regolare per il periodo strettamente necessario all'acquisizione dei requisiti di legge per poi fingersi disoccupati e godere dell'indennità pur continuando a lavorare in nero.

Tabella 1.4. Irregolarità per settore: andamento nel periodo 2001-2005

	2001	2003	2004	2005	2003/01	2004/03	2005/04
	<i>Valore assoluto - ULA Irregolari</i>				<i>Variazione tendenziale %</i>		
Agricoltura	314	254	276	291	..	-19,3	9,0
Industria in senso stretto	234	194	191	191	..	-17,3	-1,6
Costruzioni	269	202	198	214	..	-24,9	-1,8
Servizi (di cui)	2.463	2.163	2.198	2.256	..	-12,2	1,6
Commercio	333	256	247	256	..	-23,1	-3,4
Alberghi e pubblici esercizi	498	494	508	522	..	-0,9	2,9
Trasporti e comunicazioni	418	450	449	467	..	7,6	-0,4
Attività professionali, noleggio e servizi immobiliari	300	308	290	300	..	2,6	-5,7
Servizi domestici	588	378	429	445	..	-35,8	13,5
Totale	3.280	2.812	2.863	2.951	..	-14,3	1,8
	<i>Tasso di irregolarità (in %)</i>				<i>Composizione %</i>		
Agricoltura	20,9	18,3	19,9	22,2	9,6	9,0	9,6
Industria in senso stretto	4,6	3,8	3,8	3,9	7,1	6,9	6,7
Costruzioni	15,7	11,2	10,9	11,3	8,2	7,2	6,9
Servizi (di cui)	15,8	13,5	13,6	13,9	75,1	76,9	76,8
Commercio	9,6	7,2	7,0	7,3	10,2	9,1	8,6
Alberghi e pubblici esercizi	37,8	35,0	35,2	35,8	15,2	17,6	17,8
Trasporti e comunicazioni	27,1	28,6	28,5	29,4	12,8	16,0	15,7
Attività professionali, noleggio e servizi immobiliari	12,3	11,6	10,7	10,8	9,1	11,0	10,1
Servizi domestici	77,8	49,1	53,3	53,4	17,9	13,4	15,0
Totale	13,8	11,6	11,7	12,1	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione IRES su dati ISTAT

spendono al 36% del totale occupazione dello stesso comparto; dai trasporti, dove il tasso di irregolarità sfiora il 30% e riguarda 470 mila persone; e infine, dai servizi domestici, dove nonostante i provvedimenti di semplificazione amministrativa e di riduzione dei costi contributivi, l'irregolarità riguarda ancora 455 mila persone che corrispondono al 50% dei lavoratori impegnati su queste attività.

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

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

Anche sul piano delle dinamiche non mancano differenze geografiche importanti: benché tutte le macroaree segnalino una nuova fase di espansione dell'irregolarità dopo un riassorbimento trainato dal provvedimento di sanatoria, il Mezzogiorno resta l'area meno reattiva agli interventi di contrasto dell'irregolarità con una contrazione nel quinquennio che si ferma a circa 7 punti percentuali contro un risultato di 15 punti nel Centro e di 12 punti nel Nord.

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

Tabella 1.5. Macroaree a confronto: dimensione del fenomeno e andamento nel periodo 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
	<i>Valore assoluto - ULA irregolari</i>				
Nord	1.234	1.101	977	1.032	1.091
Centro	635	567	499	536	543
Mezzogiorno	1.412	1.388	1.336	1.295	1.317
	<i>Tasso di irregolarità</i>				
Nord	10,0	8,9	7,8	8,2	8,7
Centro	13,1	11,5	10,0	10,5	10,7
Mezzogiorno	21,1	20,4	19,7	19,2	19,6
	<i>Variazione tendenziale</i>				
Nord	100,0	89,2	79,2	83,6	88,4
Centro	100,0	89,4	78,6	84,5	85,5
Mezzogiorno	100,0	98,3	94,6	91,8	93,3
	<i>Composizione % (Italia = 100)</i>				
Nord	37,6	36,0	34,8	36,0	37,0
Centro	19,3	18,6	17,7	18,7	18,4
Mezzogiorno	43,0	45,4	47,5	45,2	44,6

Fonte: Elaborazione IRES su dati ISTAT

Tabella 1.6. Le regioni a confronto sui principali dati di lavoro irregolare

	<i>ULA irregolari</i> 2005	<i>Composizione</i> % 2005	<i>Tasso di irrego-</i> <i>larità</i> 2005	<i>Variazione % ULA ir-</i> <i>regolari</i> 2005/2001
Calabria	175	5,9	26,9	7
Sicilia	326	11,1	21,4	-6
Basilicata	44	1,5	20,1	7
Campania	356	12,1	20,0	-13
Sardegna	118	4,0	19,4	6
Molise	22	0,8	18,6	1
Puglia	214	7,2	16,4	-15
Liguria	81	2,8	12,5	-13
Abruzzo	63	2,1	12,5	-9
Umbria	46	1,6	12,3	-16
Lazio	280	9,5	11,9	-15
Valle d'Aosta	7	0,2	10,8	8
F.V. Giulia	58	2,0	10,2	-13
Piemonte	190	6,4	9,7	-9
Marche	68	2,3	9,5	-16
Bolzano	23	0,8	9,1	3
Toscana	149	5,0	9,0	-13
Trento	21	0,7	8,8	-1
Veneto	197	6,7	8,7	-10
Emilia Romagna	166	5,6	8,0	-14
Lombardia	349	11,8	7,8	-14
Totale Italia	2.951	100,0	12,1	-10

Fonte: Elaborazione IRES su dati ISTAT

1.2.5. Un approfondimento delle caratteristiche del sommerso attraverso i dati delle attività ispettive

Il profilo del lavoro irregolare è possibile approfondirlo anche utilizzando i dati relativi ai lavoratori individuati come irregolari nel corso delle attività ispettive condotte dall'INPS tra il 2005 e il 2006.

Sebbene il *database* delle ispezioni non rappresenti in alcun modo un campione rappresentativo del bacino dei potenziali individui vittime del lavoro nero, perché non è su logiche campionarie che vengono effettuate le ispezioni, questa fonte consente di aggiungere importanti elementi conoscitivi su alcune caratteristiche del fenomeno che non sono disponibili dalle altre indagini.

La banca dati relativa ai lavoratori risultati irregolari a seguito di ispezioni presenta infatti oltre 48 mila record, riferiti a circa 46 mila individui diversi, per i quali sono disponibili informazioni su:

- provincia di lavoro;
- genere;
- numero di mesi di irregolarità accertati;
- codice ISTAT relativo all'attività economica dell'azienda di appartenenza.

Rispetto a questa tassonomia, l'analisi dei dati restituisce un profilo del lavoratore irregolare che si caratterizza per un'età media di 36 anni, una composizione di genere in cui è più ampia la quota di uomini (58%) e una durata media dell'attività di lavoro nero o irregolare di circa 5,6 mesi.

Attraverso un'analisi per classi è possibile scendere ad un dettaglio più preciso sulla durata dell'irregolarità e sull'età dei lavoratori. Come evidente dalla tabella 1.7, attraverso questo esercizio si evince che a denunciare un periodo di irregolarità superiore ai 12 mesi è solo l'11% dei lavoratori e la categoria dove si concentra maggiormente l'irregolarità è quella dei giovani con meno di 34 anni (52% del campione).

Interessante infine la distribuzione per settori da cui si evince che il 34% del totale dei lavoratori in nero era occupato irregolarmente nei settori del turismo ed in particolare nel comparto degli alberghi e della ristorazione (17%) mentre un ulteriore 17% operava nel

commercio. Rilevante anche il peso del settore del magazzinaggio e delle attività di supporto per i trasporti (6%).

Tabella 1.7. Distribuzione per classi di età dei lavoratori irregolari e durata secondo le ispezioni INPS (anni 2005-2006). Valori % per classi di ampiezza

<i>Età in classi</i>	<i>Valori %</i>	<i>Durata in classi</i>	<i>Valore %</i>
15 -25	19,3	Meno di 1 mese	48
26-34	32,7		
35-44	24,1	2- 6 mesi	31
36-54	13,6		
55-64	7,9	7-12 mesi	10
65-74	2,2		
Oltre 74	0,2	Più di 12 mesi	11
Totale	100,0		

Fonte: Elaborazioni IRES su dati INPS

Tabella 1.8. Percentuale di lavoratori irregolari per settori di attività rilevati durante l'attività ispettiva condotta dall'INPS (anni 2005-2006)

<i>Settore</i>	<i>Quota %</i>
Alberghi e strutture simili	17,4
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	17,2
Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti	6,1
Altre attività professionali, scientifiche e tecniche	4,3
Attività dei servizi d'informazione e altri servizi informatici	3,8
Attività sportive, di intrattenimento e di divertimento	3,4
Fabbricazione di macchinari ed apparecchiature NCA	2,8
Fabbricazione di articoli in pelle e simili	2,7
Stampa e riproduzione di supporti registrati	2,3
Attività riguardanti le lotterie, le scommesse, le case da gioco	2,3
Servizi di vigilanza e investigazione	1,5
Istruzione	1,4
Altri settori (valori inferiori all'1%)	34,8
Totale	100,0

Fonte: Elaborazioni IRES su dati INPS

1.2.6. Il fenomeno in Europa: una breve lettura comparata tra i 27 paesi UE

Attualmente la fonte ufficiale a cui fare riferimento in ambito europeo per la stima del sommerso è il rapporto *Undeclared work in an enlarged Union*, commissionato dalla Direzione Generale per l'occupazione e gli affari sociali della Commissione Europea.

Il rapporto curato da Piet Renooy, Staffan Ivarsson, Olga van der Wusten-Gritsai e Remco Meijer propone stime del lavoro non dichiarato in relazione alla sua incidenza percentuale sul PIL dei 25 paesi che formavano l'UE prima dell'ingresso di Romania e Bulgaria.

Come si legge nel rapporto, questi dati sono stati elaborati combinando le informazioni degli uffici di statistica nazionale e i risultati dello studio della Rockwool Foundation Research Unit curato da S. Pedersen nel 2003, che, attraverso una metodologia diretta, ha stimato la dimensione del sommerso in cinque paesi europei.

Il risultato di questo approccio, come scrivono gli stessi ricercatori che hanno elaborato il rapporto, non consente di accedere ad una piena comparabilità internazionale dell'incidenza del lavoro irregolare.

Nonostante questa difficoltà, che in larga parte può essere attribuita ad un'attenzione insufficiente da parte degli uffici statistici nazionali nei confronti di una mappatura del fenomeno del sommerso rispetto alle sue dimensioni e caratteristiche, l'esercizio sviluppato dal gruppo di lavoro evidenzia in modo inequivocabile una situazione in cui, rispetto alla diffusione del lavoro irregolare, è possibile identificare due blocchi visibilmente distanti: il primo, quello dei quindici paesi di prima adesione, che esprimono una struttura socio-economica più solida, dove la quota di occupati irregolari sul PIL si attesta ampiamente sotto la media del 5%; il secondo, quello dei paesi di nuova adesione, che esprimono una maggior fragilità del sistema sociale e produttivo, dove il fenomeno del lavoro irregolare si attesta normalmente oltre il 17% del PIL.

Rispetto a questa configurazione, i paesi che si muovono in modo divergente sono quattro: da una parte troviamo l'Italia (17%) e la Grecia (20%), dove le dimensioni del fenomeno superano ampiamente la soglia (5%) sotto la quale normalmente si attesta il blocco

dei paesi UE-15; dall'altra parte ci sono invece l'Estonia e la Repubblica Ceca, che, in maniera decisamente anomala, presentano un livello di diffusione più basso rispetto a quello su cui si posizionano i dieci paesi di nuova adesione.

Certamente, oltre alle divergenze emerse rispetto ad alcuni paesi, un altro dato che salta subito agli occhi nella ricostruzione proposta dalla Fondazione Rockwool è la stima piuttosto bassa del peso dell'irregolarità in larga parte dei quindici paesi ad economia avanzata.

Questo risultato, oltre ad essere in contraddizione con molte altre stime, sembrerebbe poco coerente con la percezione più diffusa ed il forte impegno che, da molti anni, l'Europa e, al suo interno, la larga maggioranza dei paesi avanzati stanno dedicando all'elaborazione di politiche di contrasto e superamento del problema del sommerso.

In ogni modo, nonostante alcune contraddizioni, il tratto generale che emerge da questo confronto è quello di un marcato rapporto di correlazione tra il grado di sviluppo economico e l'intensità del fenomeno. Ovviamente, più basso è lo sviluppo economico, più alto è il tasso di disoccupazione e, conseguentemente, maggiori sono le possibilità che le persone restino intrappolate in una condizione di lavoro irregolare.

Naturalmente le informazioni sul fenomeno, a livello europeo, non si esauriscono con i dati quantitativi sin qui proposti. Sono infatti molte le informazioni di tipo qualitativo che attraverso la metodologia diretta delle interviste e sondaggi sono state raccolte sui settori produttivi e le categorie di lavoratori maggiormente esposti al fenomeno.

A questo proposito, tutte le indagini condotte dagli Stati membri descrivono un problema sempre più pervasivo, che comincia a superare il tradizionale perimetro dei settori a basso valore aggiunto, in cui prevalgono lavoratori scarsamente professionalizzati (ossia l'area dell'agricoltura, quella dell'edilizia, del commercio e turismo e dei servizi privati alla persona), per estendersi anche all'ambito dei sistemi economici e professionali più qualificati, dove la diffusione di un modello di microimprese, organizzate su reti frammentate, sembrerebbe favorire la diffusione di irregolarità nella forma del doppio lavoro e delle false collaborazioni.

Tabella 1.9. La dimensione del lavoro irregolare (in % PIL)

	Anno	% PIL
Austria	1995	1,5
Belgio	1995	3-4
Danimarca	2001	5,5
Finlandia	1992	4,2
Francia	1998	4-6.5
Germania	2001	6
Grecia	1998	>20
Italia	2002	17
Paesi Bassi	1995	2
Portogallo	1996	5
Svezia	1997	3
UK	2000	2
Bulgaria	2002/03	22-30
Repubblica Ceca	1998	9-10
Estonia	2001	8-9
Ungheria	1998	18
Lettonia	2000	18
Lituania	2003	15-19
Polonia	2003	14
Romania	2001	21
Repubblica Slovacca	2000	13-15
Slovenia	2003	17

Fonte: Elaborazioni IRES su Rapporto *Undeclared work in an Enlarged Union*, Fondazione Rockwool

1.2.7. Il punto di vista dei cittadini europei: l'indagine Eurobarometro

Nel corso del secondo trimestre del 2007 la Commissione Europea ha condotto un'indagine tra i cittadini europei coinvolgendo tutti i paesi della UE a 27 membri, affidando ad Eurobarometro³ il compito di sondare l'opinione pubblica europea sul tema lavoro sommerso.

Per questa indagine è stato elaborato un campione di 26.755 persone sopra ai 15 anni di 27 paesi membri a cui è stato somministrato un questionario che prova a fotografare il fenomeno attraverso le valutazioni degli stessi cittadini.

Nello specifico sono stati posti quesiti su:

³ Eurobarometer Undeclared Work in the European Union, Special Eurobarometer 284/ Wave 67.3, TNS Opinion & Social, October 2007.

- beni e servizi che incorporano lavoro irregolare;
- diffusione del fenomeno;
- percezione soggettiva dei rischi delle sanzioni esistenti;
- livelli di tollerabilità sociale del fenomeno.

Rispetto a questa scheda di indagine, un primo risultato è che l'11% dei cittadini dichiara di aver acquistato negli ultimi 12 mesi beni o servizi che potenzialmente incorporano lavoro non dichiarato. Dall'analisi geografica si scopre che questa media si compone di valori molto diversi per paese. La percezione dell'acquisto di prodotti che incorporano il sommerso oscilla infatti da un massimo del 27% in Danimarca e Olanda ad un minimo del 6% in Germania (6%).

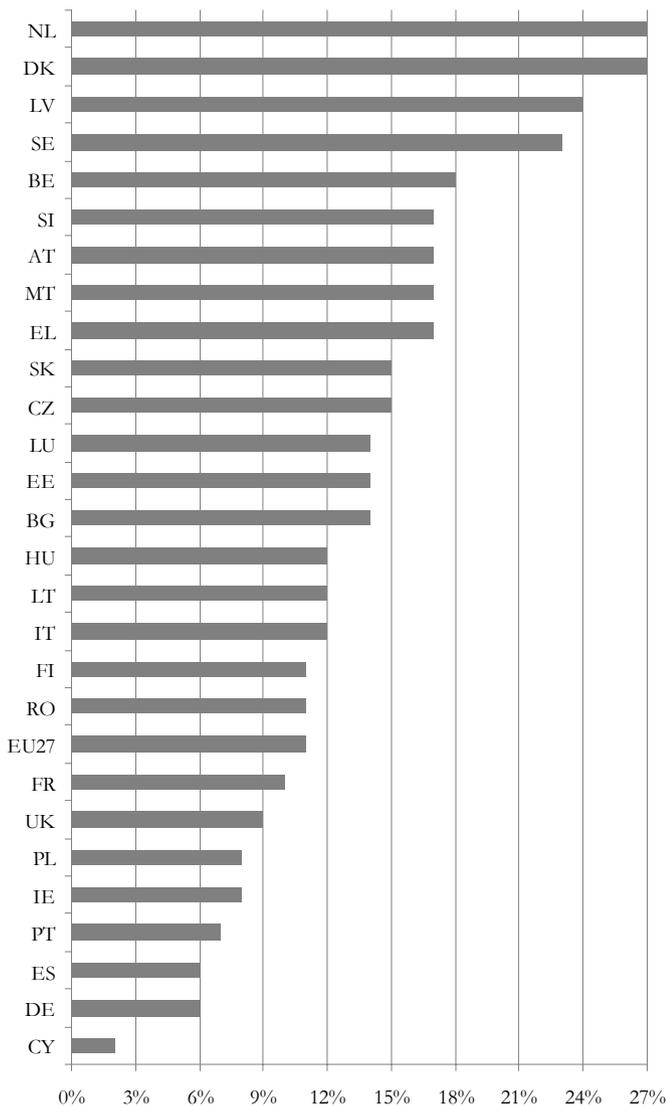
Da notare che in questo esercizio di confronto geografico, l'indagine fa emergere una asimmetria tra dimensioni ufficiali del fenomeno e livello di percezione. Emblematico è il caso di Italia, Grecia e Spagna dove le statistiche ufficiali attribuiscono una diffusione del sommerso particolarmente alta mentre la percezione è decisamente inferiore ai massimi registrati in Olanda e Danimarca.

La seconda dimensione che l'indagine europea si è proposta di indagare è quella relativa all'offerta di lavoro non dichiarato rilevata attraverso quesiti che tendono a far emergere la quota di cittadini che sempre nel corso degli ultimi 12 mesi, ha svolto lavoro irregolare (remunerato attraverso pagamento in moneta o in beni).

Si tratta di una serie di *item* particolarmente delicati ed è possibile che la platea dei lavoratori coinvolti in attività irregolari risulti sottostimata dall'indagine che ha posto domande molto dirette.

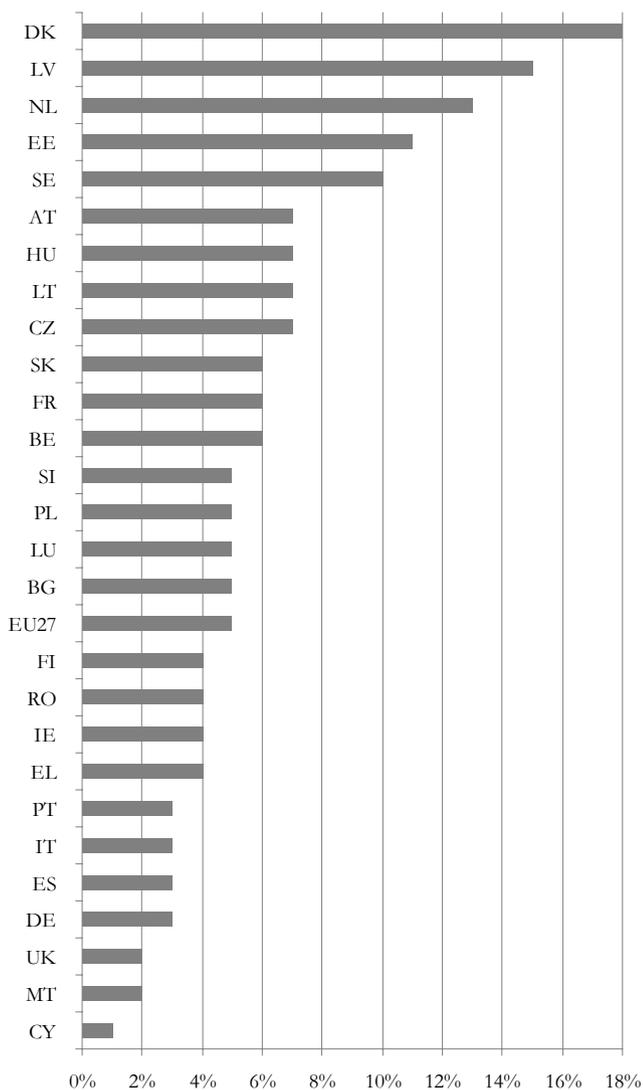
La percentuale totale di cittadini europei che dichiarano di aver svolto lavoro non dichiarato negli ultimi 12 mesi è pari al 5% del totale. Anche in questo caso, la quota di cittadini che dichiara di aver svolto attività di lavoro non dichiarato varia sensibilmente da paese a paese. Ancora una volta le percentuali sono alte e ben oltre la media in Danimarca (18%), Lituania (15%), Olanda (13%) mentre la quota di risposte affermative è decisamente più bassa nell'Europa del sud con un dato dell'Italia che si ferma al 3%. Livelli decisamente più bassi di quelli che altre indagini hanno stimato, che introducono all'ipotesi di un livello di reticenza decisamente più marcato e/o una percezione soggettiva che in molti casi non attribuisce rilievo al fenomeno.

Figura 1.2. Cittadini che hanno effettuato acquisti negli ultimi 12 mesi di beni o servizi che potenzialmente incorporano lavoro non dichiarato



Fonte: Eurobarometer Undeclared Work in the European Union 2007

Figura 1.3. Percentuale di cittadini che dichiarano di avere svolto negli ultimi 12 mesi lavoro non regolare



Fonte: Eurobarometer Undeclared Work in the European Union 2007

Un ulteriore aspetto interessante è dato dalle differenze di genere ed età che delincono una certa connotazione sociale del lavoro non dichiarato. I dati restituiscono una significativa prevalenza di uomini (62%) anche se non mancano le differenze tra paesi. Mentre in Francia e Spagna il rapporto è mediamente di 1 a 1 in Italia la presenza di lavoro irregolare femminile è superiore a quella maschile.

Sul fronte dell'età l'indagine rileva un livello di diffusione che si concentra maggiormente tra i giovani. Per la coorte tra 15 e 24 anni la percentuale infatti raggiunge il 9%, mentre tra i 40-54 anni scende al 4% fino a raggiungere il 2% dopo i 55 anni.

Per quanto riguarda invece la percezione del rischio, il 55% degli intervistati ritiene che la probabilità di essere individuati nel momento in cui si svolge lavoro irregolare sia bassa e solo un terzo (32%) ritiene, al contrario, che tale rischio sia molto o abbastanza alto, mentre il 12% non sa o non intende rispondere alla domanda.

Anche in questo caso le percentuali differiscono da paese a paese. Il Portogallo e la Lituania sono i paesi che fanno registrare la percentuale più alta (circa la metà degli intervistati) di un rischio alto o molto alto di essere individuati. Al contrario, si attestano su livelli minimi la Svezia, Danimarca e Bulgaria. L'Italia invece si colloca sostanzialmente vicino alla media insieme a Polonia, Germania e Belgio.

Anche rispetto alle sanzioni che dovrebbero essere commisurate a chi produce reddito con lavoro non dichiarato l'indagine ha provato a dare qualche risposta. Su questo fronte, per il 60% dei cittadini europei oltre al pagamento delle tasse dovute dovrebbero essere previste anche sanzioni o multe mentre per un ulteriore 7% addirittura andrebbe prevista la pena detentiva. Tali orientamenti mostrano criteri di valutazione del rischio e della sanzione molto diversi da parte dell'opinione pubblica europea: se la possibilità di essere individuati è bassa non per questo tale comportamento non meriterebbe una sanzione.

In altre parole la bassa valutazione dei rischi non è legata ad una «giustificazione del lavoro non dichiarato» ma è percepita, al contrario, come un limite dell'attività ispettiva e della normativa vigente, prefigurando un orientamento verso una maggiore severità nei confronti del fenomeno e dei comportamenti ad esso associati.

Tabella 1.10. Giudizio sul rischio per chi evade il fisco ed i contributi previdenziali di essere individuato (percentuali)

	<i>Alto o molto alto</i>	<i>Basso o molto basso</i>	<i>Non risponde o non sa</i>
SE	14	84	2
DK	16	81	3
BG	18	59	23
NL	20	79	1
CZ	21	71	8
MT	23	65	12
SI	23	70	7
ES	25	48	27
LV	26	65	9
SK	26	65	9
RO	28	40	32
FR	29	65	6
LU	30	60	10
CY	30	57	13
FI	30	66	4
BE	31	66	3
PL	32	52	16
EU27	33	55	12
DE	33	60	7
IT	36	52	12
EL	37	60	3
IE	37	37	26
HU	37	52	11
AT	37	43	20
UK	43	46	11
EE	46	40	14
LT	49	40	11
PT	50	32	18

Fonte: Eurobarometer Undeclared Work in the European Union 2007

In Danimarca, in Olanda, in Germania ed in Francia, oltre che nel Regno Unito, più di tre quarti dei rispondenti si orienta verso una maggiore severità delle sanzioni mentre in paesi come l'Italia, la Grecia e la Spagna la percentuale è di 10 punti più bassa, a fronte di quote di non rispondenti decisamente elevate. In altre parole in questi ultimi paesi la tolleranza sociale del fenomeno ed anche la giustificazione appaiono molto maggiori.

Tabella 1.11. Sanzioni da comminare a chi riceve un reddito da lavoro non dichiarato al fisco o alle autorità previdenziali (percentuali)

	<i>Si devono far pagare solo i Contributi previdenziali e tasse dovute ma nessuna sanzione pecuniaria o multa o perdita delle indennità</i>	<i>Si devono far pagare Contributi previdenziali e tasse dovute ed anche sanzioni pecuniarie o perdita di indennità</i>	<i>Deve essere prevista la pena detentiva</i>	<i>Non risponde</i>	<i>Non sa</i>
EU27	18	60	7	2	13
BE	14	78	4	-	4
BG	32	41	3	2	22
CZ	18	63	7	4	8
DK	18	76	4	-	2
DE	14	65	7	2	12
EE	20	57	2	5	16
EL	48	45	3	2	2
ES	22	50	3	3	22
FR	12	71	11	-	6
IE	23	44	4	3	26
IT	19	58	6	5	12
CY	22	65	8	-	5
LV	32	49	2	3	14
LT	42	43	1	2	12
LU	13	74	6	1	6
HU	15	64	5	3	13

(segue)

Tabella I.11. (segue)

	<i>Si devono far pagare solo i Contributi previdenziali e tasse dovute ma nessuna sanzione pecuniaria o multa o perdita delle indennità</i>	<i>Si devono far pagare Contributi previdenziali e tasse dovute ed anche sanzioni pecuniarie o perdita di indennità</i>	<i>Deve essere prevista la pena detentiva</i>	<i>Non risponde</i>	<i>Non sa</i>
MT	27	67	2	-	4
NL	17	78	3	1	1
AT	29	51	4	3	13
PL	23	55	2	2	18
PT	27	43	4	5	21
RO	20	40	6	2	32
SI	24	54	5	3	14
SK	17	63	4	2	14
FI	15	75	5	1	4
SE	6	70	18	-	6
UK	13	64	13	1	9

Fonte: Eurobarometer Undeclared Work in the European Union 2007

Senza dubbio è di particolare interesse la parte del questionario che prova ad indagare quelle che sono le ragioni prevalenti indicate dagli intervistati che spingono a svolgere lavoro irregolare o non dichiarato.

Rispetto a questo tema, le persone intervistate hanno posto l'accento su 4 temi:

- salari troppo bassi nel mercato regolare (26%);
- tasse e contributi troppo alti (17%);
- mancanza di controllo da parte delle autorità (12%);
- mancanza di lavoro regolare (10%).

Ovviamente la combinazione di tali valutazioni varia anche significativamente da paese a paese. Il confronto tra il Nord ed il Sud dell'Europa evidenzia infatti particolari differenze.

In Danimarca, in Belgio e in Svezia è maggiore l'incidenza di coloro che indicano l'eccessivo peso delle tasse e dei contributi previdenziali quale causa principale del lavoro irregolare mentre in Italia è la mancanza di lavoro la ragione considerata prevalente (parimenti alle tasse troppo elevate). È dunque possibile che la tolleranza sociale maggiore derivi anche dalla maggiore criticità dei mercati del lavoro nazionali e che il lavoro sommerso venga percepito, soprattutto dai lavoratori più svantaggiati, come un vincolo piuttosto che un'opportunità.

L'indagine riveste interesse anche in merito ai giudizi dei cittadini europei sull'accettabilità o meno dei fenomeni di evasione contributiva e fiscale e del lavoro irregolare.

Nella *survey* i cittadini intervistati sono stati invitati ad indicare il grado di accettabilità, in una scala da 1 a 10 dove «1» indicava la massima intolleranza e «10» la totale accettabilità, di una serie di comportamenti distorsivi tra cui, in particolare, il lavoro non regolare, la frode sociale sotto forma di indebita percezione di contributi e spese assistenziali, e infine, l'evasione fiscale e contributiva.

Ricevere prestazioni assistenziali e benefici sociali indebiti per i cittadini europei considerati nel loro complesso è risultato essere il comportamento più da stigmatizzare e condannare tra tutte le fattispecie di abuso prese in esame, seguita, al secondo posto, dalla prestazione o acquisizione di lavoro irregolare da parte di imprese. Nella speciale classifica dei comportamenti meno accettabili o più riprovevoli si individua, poi, l'evasione fiscale e contributiva, seguita a sua volta dalla prestazione di lavoro irregolare e dal suo utilizzo da parte di singoli individui e da parte di famiglie.

Tabella I.12. Cause principali del lavoro irregolare (percentuali)

	Burocrazia o difficoltà ad operare nell'economia regolare	Mancanza za di controlli	Sanzioni troppo deboli	Mancanza di alterna- tive	Bassi salari	Mancanza di lavoro regolare	Assenza dello Stato	Esigenza di ac- quistare i beni ed i servizi a buon mercato	Tasse e costi della previdenza sociale troppo elevati	Non risponde	Altre risposte	Non sa
EU27	8	12	5	8	26	10	3	2	17	1	2	6
BE	5	12	5	6	26	5	3	2	31	-	3	2
BG	9	23	5	11	22	9	7	1	7	-	-	6
CZ	9	19	7	10	20	7	5	2	15	1	1	4
DK	5	11	4	2	11	1	1	15	39	-	6	5
DE	8	7	3	7	32	14	3	4	18	1	1	2
EE	6	11	5	7	35	4	3	1	16	2	2	8
EL	4	23	7	5	30	11	7	1	12	-	-	-
ES	5	18	7	9	19	8	2	2	10	1	3	16
FR	6	13	3	6	35	11	2	2	16	-	2	4
IE	11	14	9	8	13	6	3	1	13	1	4	17
IT	7	14	6	11	13	17	4	1	17	1	2	7
CY	3	30	10	2	32	2	3	2	10	-	1	5
LV	5	7	2	3	44	3	10	1	21	-	1	3
LT	12	10	3	3	19	5	9	1	30	1	-	7

(segue)

Tabella I.12. (segue)

	Burocrazia o difficoltà ad operare nell'economia regolare	Mancanza za di controlli	Sanzioni troppo deboli	Mancanza di alterna- tive	Bassi salari	Mancanza di lavoro regolare	Assenza dello Stato	Esigenza di ac- quistare i beni ed i servizi a buon mercato	Tasse e costi della previdenza sociale troppo elevati	Non risponde	Altre risposte	Non sa
LU	6	12	4	6	25	7	3	5	19	-	7	6
HU	5	7	8	7	13	11	5	2	35	1	2	4
MT	2	21	6	2	24	5	1	2	28	-	2	7
NL	9	14	5	3	22	4	2	8	23	-	7	3
AT	5	9	6	15	22	17	2	8	11	1	1	3
PL	9	6	4	11	30	11	4	-	19	-	1	5
PT	8	15	5	5	17	9	9	-	21	2	1	8
RO	15	13	2	8	26	10	4	1	10	-	-	11
SI	4	10	5	4	40	23	4	1	6	-	1	2
SK	9	12	3	17	25	16	3	1	11	-	1	2
FI	20	11	6	4	21	7	2	4	20	-	3	2
SE	7	8	4	3	17	10	1	10	32	2	3	3

In tutti i 27 paesi membri il lavoro irregolare svolto da singoli individui e destinato a committenti famiglie o individui (*private households*) è considerato più tollerabile rispetto al lavoro irregolare prestato da aziende o utilizzato direttamente dalle aziende, ad indicare una esatta percezione della differente pericolosità sociale connessa a pratiche di economia informale rispetto a forme di vera e propria economia sommersa.

L'esame delle risposte fa emergere chiaramente la dicotomia tra paesi di nuovo ingresso provenienti dall'Est Europa e paesi dell'Europa continentale appartenenti al gruppo dei 15 paesi primi aderenti, con l'Italia che mantiene una posizione intermedia tra i due gruppi di paesi: da un lato i paesi dell'Est di nuovo ingresso nella UE, in cui si registra una maggiore accettazione dei comportamenti distorsivi e dall'altro i paesi continentali dell'Europa dei 15 decisamente meno tolleranti rispetto all'evasione contributiva e fiscale ed al lavoro non regolare.

Rispetto allo specifico tema del lavoro irregolare e della sua valutazione, appare evidente come i giudizi meno sfavorevoli provengano proprio da quei paesi nei quali come già esaminato nelle pagine precedenti si osserva a livello statistico ufficiale una maggiore diffusione del fenomeno, quasi a dimostrare il legame tra giudizio di valore da parte dell'opinione pubblica e comportamento effettivo dei cittadini.

Da rilevare che tra i cittadini italiani intervistati da Eurobarometro emerge uno degli atteggiamenti più permissivi e tolleranti, rispetto alla media UE a 27, con maggiori livelli di accettazione, rispetto alla media europea, per quanto riguarda l'evasione fiscale come pure rispetto alla percezione indebita di prestazioni di *welfare* e assistenza sociale e per il lavoro irregolare vero e proprio (quello prestato o acquisito dalle aziende).

A conclusione di questa sintetica rappresentazione dei risultati dell'indagine condotta da Eurobarometro è possibile tracciare una prima mappa della percezione che i cittadini europei mostrano del fenomeno del lavoro non dichiarato. In primo luogo si può affermare l'esistenza in Europa di una propensione rilevante ad acquistare ed a offrire lavoro irregolare (è infatti significativa sia la quota di coloro che domandano beni e servizi che incorporano lavoro irregolare sia la percentuale di coloro che hanno svolto attività non dichiarate). Tale risultato confermerebbe quindi che il fenomeno è

Tabella 1.13. Giudizio dei cittadini europei sulla gravità sociale di comportamenti trasgressivi nell'ambito dei rapporti economici tra cittadino e Stato (1 totalmente inaccettabili - 10 totalmente accettabili)

	<i>Un cittadino riceve benefici sociali senza averne titolo</i>	<i>Un lavoratore svolge un lavoro non regolare per un privato o una famiglia</i>	<i>Una impresa impiega lavoro non regolare</i>	<i>Un cittadino evade le tasse ed i contributi parzialmente o totalmente</i>	<i>Totale</i>
EU27	1,9	3,5	2,3	2,5	2,5
BE	1,8	4,2	2,7	3,0	2,8
BG	2,1	4,0	2,6	2,9	2,8
BG	2,1	4,0	2,6	2,9	2,8
CZ	2,0	4,3	2,8	3,1	2,9
DK	1,5	4,4	2,2	2,5	2,5
DE	1,7	3,9	1,9	2,3	2,3
EE	2,1	4,7	2,3	2,4	2,6
EL	1,7	2,6	1,7	2,1	1,9
ES	2,1	2,7	2,1	2,2	2,3
FR	1,5	3,3	2,0	2,4	2,3
IE	2,2	3,6	2,4	2,6	2,7
IT	2,1	3,4	2,8	3,0	2,8
CY	1,3	2,3	1,5	1,6	1,6
LV	3,1	5,1	3,2	3,7	3,5
LT	2,5	5,3	2,9	3,1	3,1

(segue)

Tabella 1.13. (segue)

	<i>Un cittadino riceve benefici sociali senza averne titolo</i>	<i>Un lavoratore svolge un lavoro non regolare per un privato o una famiglia</i>	<i>Una impresa impiega lavoro non regolare</i>	<i>Un cittadino evade le tasse ed i contributi parzialmente o totalmente</i>	<i>Totale</i>
LU	1,5	3,9	1,6	2,2	2,1
HU	2,6	4,0	2,7	3,0	2,9
MT	1,4	2,0	1,5	1,6	1,7
NL	1,5	4,8	2,3	2,6	2,6
AT	2,7	4,3	2,9	3,4	3,3
PL	2,1	3,9	2,7	2,6	2,7
PT	2,2	3,1	2,6	2,9	2,7
RO	2,1	4,1	2,4	2,7	2,7
SI	1,8	3,6	2,1	2,2	2,4
SK	2,0	4,0	2,9	2,9	2,9
FI	1,8	2,6	1,6	1,8	1,9
SE	1,2	3,7	1,8	1,8	2,1
UK	1,7	2,6	2,0	2,1	2,1

Fonte: Elaborazione IRES su dati Eurobarometro 2007

presente non solo nei paesi di nuovo ingresso ed in quelli dell'area mediterranea ma anche in quelli storicamente più refrattari alla trasgressione di regole sociali condivise come i paesi del Nord Europa.

In secondo luogo si confermerebbe anche l'ipotesi che il grado di tolleranza verso il lavoro irregolare non è affatto basso ma, anzi, le opinioni pubbliche europee manifesterebbero una indiretta insoddisfazione per la debole capacità ispettiva e sanzionatoria verso il lavoro irregolare: infatti mentre la percezione del rischio di essere individuati è bassa, dal punto di vista della tollerabilità sociale una larga maggioranza sembra richiedere un maggior rigore.

1.3.

Una lunga esperienza di *policy*: valutazione dei risultati e nuovi scenari

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

Da oltre un decennio si assiste, infatti, ad un continuo impegno di ricostruzione delle dimensioni e caratteristiche di questo fenomeno, con lo scopo di supportare il decisore politico nella predisposizione di interventi mirati.

Sebbene l'orientamento generale sia stato quello di comporre un *policy mix* che fosse in grado di agire contemporaneamente sul fronte dei controlli e dei nodi strutturali che ostacolano l'iniziativa economica, l'evidenza della estrema complessità del sommerso e della varietà di forme che esso può assumere è alla base di un moltiplicarsi degli strumenti che sono stati proposti e sperimentati a livello nazionale ed europeo.

A questo riguardo, nei prossimi paragrafi verrà fatto il tentativo di ricostruire in una logica comparata le diverse esperienze di *policy* promosse in Italia e all'estero e, quando possibile, verrà proposto un vero e proprio esercizio di monitoraggio dei risultati.

1.3.1. Un approccio gradualista alla questione del lavoro irregolare: analisi e monitoraggio dei risultati di una prima fase di lotta al sommerso

Quando si affronta il tema delle politiche, bisogna riconoscere che l'Italia è senza alcun dubbio il paese che da più anni si misura con la sperimentazione di interventi mirati a contrastare il sommerso.

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

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

Per questa via si accede, di fatto, alla possibilità di integrare l'azione sul sommerso con interventi che offrono a quelle imprese che aderiscono volontariamente ad un percorso di regolarizzazione l'opportunità di usufruire di un sostegno anche nella forma di un temporaneo abbattimento dei costi.

1.3.1.1. L'esperienza del riallineamento e dell'emersione progressiva

A fare da apripista a questa innovazione è stato il riallineamento, strumento a cui va senza alcun dubbio attribuito il merito di aver concretamente impegnato i decisori politici ad intervenire in modo mirato sul problema del lavoro irregolare.

Questo strumento, dopo una fase di sperimentazione contrattuale avviata nel 1989 dal sindacato tessile di alcune province della Puglia, ed un successivo percorso legislativo cadenzato da sette leggi che si sono susseguite nell'arco di undici anni¹, affida alla pratica negoziale e della concertazione l'opportunità di inserire le imprese in un percorso di graduale regolarizzazione del lavoro.

Concretamente, nelle regioni del Mezzogiorno – fatta eccezione per Abruzzo e Molise – la decisione dell'impresa di aderire alla proposta del riallineamento attraverso un verbale di recepimento, dà diritto a cinque interventi agevolativi:

1. il riallineamento progressivo della retribuzione ai livelli previsti dai contratti collettivi nazionali;

¹ Legge 389/1989, legge 210/1990, legge 608/1996, legge 196/1997, legge finanziaria 1999, legge finanziaria 2001.

2. la regolarizzazione agevolata delle posizioni contributive e fiscali pregresse, prevedendo la riduzione fino al 75% degli oneri e delle imposte dovute, l'esclusione dall'applicazione delle sanzioni, la possibilità di versare le somme dovute a rate su un periodo di dieci anni;
3. la possibilità di beneficiare, anche nel periodo del riallineamento, del residuo regime di fiscalizzazione degli oneri sociali;
4. l'estinzione delle sanzioni amministrative a fronte del mancato rispetto degli obblighi in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, quando, in un periodo non superiore ai dodici mesi, si provveda alla regolarizzazione rispetto a quanto previsto dalla legge;
5. la temporanea riduzione degli oneri sociali, con un sistema progressivo quinquennale, che parte da uno sconto del 100% nel primo anno e decresce all'80% nel secondo, 60% nel terzo, 40% nel quarto, per chiudere il periodo di agevolazioni con il 20% nell'ultimo anno.

L'esperienza del riallineamento non si esaurisce, però, con i soli incentivi. Ripetendo sempre un approccio negoziale e di concertazione, vengono predisposti altri due livelli di intervento, la cui finalità principale è quella di consolidare i risultati dell'emersione.

A questo proposito viene approvata e costruita un'infrastruttura di monitoraggio locale del fenomeno e di assistenza alle imprese, che opera attraverso un coordinamento nazionale (Comitato per l'Emersione del Lavoro non Regolare²), e una rete di commissioni locali e di *tutor*³.

² Il Comitato Nazionale – composto dalla Presidenza del Consiglio, i Ministeri dell'Economia, del Lavoro, dell'Agricoltura, INPS, INAIL e Unioncamere – attua tutte le iniziative ritenute utili a conseguire una progressiva emersione del lavoro irregolare, anche attraverso campagne di sensibilizzazione e di informazione tramite i mezzi di comunicazione e nelle scuole e ha anche il compito di valutare periodicamente i risultati delle attività svolte dagli organismi locali per l'emersione e di esaminare le proposte contrattuali di emersione istruite dalle stesse commissioni.

³ Le Commissioni Locali sono istituite presso le camere di commercio e sono composte da quindici membri: sette designati dalle amministrazioni pubbliche aventi competenza in materia e otto designati, in maniera paritetica, dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

I compiti di queste Commissioni Locali sono: analisi del lavoro irregolare a livello territoriale; promozione, collaborazioni ed intese istituzionali; assistenza alle imprese

Questa esperienza del riallineamento, nella configurazione brevemente descritta, pur cessando nel 2001, non esaurisce la scelta dell'Italia di aggredire il problema del sommerso con un approccio gradualista.

Con la legge 383 del 2001 viene, infatti, approvato lo strumento dell'emersione progressiva, che disegna un possibile percorso per regolarizzare in modo graduale il mancato rispetto degli obblighi fiscali e previdenziali, la mancata applicazione della parte economica del CCNL e le inadempienze in materia di ambiente, igiene e salute, sicurezza del lavoro, edilizia e urbanistica.

Questo impegno alla regolarizzazione fa scattare una procedura di sanatoria agevolata del pregresso (proposta di concordato tributario e previdenziale) e incentivi fiscali e contributivi sui tre anni successivi alla stessa dichiarazione.

Per accedere a questi benefici dell'emersione progressiva, il datore di lavoro deve procedere alla presentazione di una dichiarazione di emersione presso l'Agenzia delle Entrate e di un piano individuale di emersione presso il Comitato per il Lavoro e l'Emersione (CLES)⁴.

Con il piano individuale di regolarizzazione, che dovrà essere approvato dal CLES, all'imprenditore viene data la possibilità: di indicare il numero e la retribuzione dei lavoratori che vuole regolarizzare; di fare una proposta di adeguamento progressivo (in un periodo non superiore al triennio) agli obblighi contrattuali in materia di trattamento economico previsti dai CCNL di riferimento; di fare una proposta di regolarizzazione e adeguamento progressivo (in un periodo non superiore ai ventiquattro mesi) alle disposizioni vigenti per l'esercizio dell'attività, diverse da quelle fiscali e previdenziali (ambiente, igiene, sicurezza del lavoro, urbanistica, ecc.).

che stipulano contratti di riallineamento, finalizzata all'accesso al credito agevolato, alla formazione, alla predisposizione di aree attrezzate, anche attraverso la presenza di un apposito tutore.

⁴ Questo organismo territoriale ha sede in ogni capoluogo di provincia ed è composto da sedici membri nominati dal prefetto: i primi otto sono designati dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, dal Ministero dell'Ambiente, da INPS, INAIL, ASL, Comune, Regione e Prefettura; gli altri otto sono designati in maniera paritetica dalle organizzazioni sindacali, comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, dei datori di lavoro e delle imprese.

Box 1.2. Uno schema della struttura incentivante prevista dall'emersione progressiva

Dopo l'approvazione del piano di emersione:

- *Il datore di lavoro* per mezzo di un concordato tributario e previdenziale deve versare un'imposta sostitutiva di IRPEF, IRPEG, IRAP, IVA, contributi previdenziali e premi assicurativi pari all'8% del totale del costo del lavoro dichiarato per ciascun periodo d'imposta regolarizzato.
- *Il lavoratore* deve versare un'imposta sostitutiva dell'IRPEF pari a 103,29 euro per ciascun periodo d'imposta regolarizzato.

Questi adempimenti danno diritto a benefici per l'impresa e per il lavoratore.

L'IMPRESA

- A. è sottratta dall'attività di accertamento fiscale e previdenziale per ognuno dei periodi d'imposta regolarizzati, fino ad un importo pari al triplo del costo del lavoro irregolare denunciato;
- B. matura il beneficio della estinzione delle violazioni in materia di omessa o infedele dichiarazione, omesse o false denunce obbligatorie, iscrizione all'Ufficio provinciale del lavoro, tenuta dei libri paga e matricola, assunzione di lavoratori, registrazioni o comunicazioni obbligatorie;
- C. ha l'opportunità di chiedere al lavoratore la conciliazione per le controversie pendenti, atto che, una volta sottoscritto dalle parti, esclude la possibilità di ulteriori rivendicazioni risarcitorie o retributive relative agli anni trascorsi (TFR maturato, eventuali scatti di anzianità, minore retribuzione percepita, ecc.);
- D. per i tre anni successivi alla domanda di emersione è esclusa dal pagamento dell'IRAP e matura il diritto all'applicazione di aliquote del 10%, 15%, e 20% sostitutive di IRPEG o IRPEF. Questi benefici sono calcolati sull'incremento di reddito registrato nei tre periodi d'imposta successivi all'emersione fino ad un ammontare triplo rispetto al valore di costo del lavoro emerso;
- E. per i tre anni successivi alla domanda di emersione matura il diritto all'applicazione di aliquote del 7%, 9% e 11%, sostitutive INPS;
- F. sempre per tre anni successivi alla domanda di emersione matura il diritto ad una riduzione delle aliquote ordinarie INAIL del 25%, 30% e 35%.

- G. ha la possibilità di ricostruire, del tutto o in parte, la sua posizione pensionistica per un massimo di cinque anni; questo è possibile effettuando un versamento volontario del 33% dei contributi dovuti, integrato dallo Stato fino ad un massimo del 66% della quota a carico del datore di lavoro;
- H. acquisisce immediatamente il diritto a tutte le prestazioni assistenziali e a sostegno del reddito previste dal settore in cui opera l'impresa (cassa integrazione guadagni, indennità di disoccupazione, assegno per il nucleo familiare, indennità di malattia ecc.);
- I. sulla quota di reddito emerso matura l'esclusione dal pagamento INPS e il diritto ad una aliquota ridotta IRPEF pari al 6% per il primo anno, all'8% e 10% per i due anni successivi.

Fonte: Elaborazioni IRES CGIL

1.3.1.2. La logica della conciliazione oltre l'esperienza della gradualità: il caso della riforma del sistema ispettivo e della regolarizzazione degli immigrati

La scelta dell'Italia, di affrontare il sommerso con una politica di accompagnamento delle imprese verso la legalità, è confermata anche dalla strumentazione predisposta per affrontare l'irregolarità tra gli stranieri non residenti e da alcuni aspetti della riorganizzazione del sistema ispettivo approvata con il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124.

Per quanto riguarda il primo intervento, con le leggi 189/2002 e 222/2002 è stato infatti attivato un nuovo strumento, che offriva alle imprese l'opportunità di sanare le situazioni di irregolarità⁵ senza incorrere nelle sanzioni previste dalle norme relative al soggiorno e al lavoro, a fronte di un impegno:

⁵ Le categorie previste sono: gli extracomunitari che non abbiano commesso reati penali e che, sprovvisti di permesso di soggiorno o con permesso non idoneo, vengono impiegati in modo continuativo (almeno nei tre mesi antecedenti alla data di entrata in vigore della legge) nel lavoro domestico, nell'assistenza di familiari affetti da patologie o handicap che ne limitano l'autosufficienza, nonché nell'industria, commercio, turismo, servizi, agricoltura e artigianato, quando in posizione di lavoratori subordinati.

- a. al pagamento di un contributo forfettario per un importo di 700 euro (290 euro quando lavoratore domestico);
- b. a stipulare un contratto di lavoro subordinato, a tempo indeterminato o determinato, purché superiore ad almeno un anno e vincolato ai CCNL vigenti.

Sul fronte ispettivo, nell'ambito di un processo di riorganizzazione avviato sin dal 1996, una impostazione marcatamente conciliativa si rintraccia, invece, nel decreto 124 del 23 aprile 2004, che nella parte in cui vengono ridisegnati i compiti e poteri assegnati agli ispettori prevede una estensione delle loro funzioni oltre l'attività strettamente ispettiva per affidargli un ruolo anche di consulenza e promozione della legalità nelle imprese.

In tal senso, all'articolo 8 si legge che: «Le direzioni regionali e provinciali del lavoro organizzano presso i datori di lavoro attività di prevenzione e promozione sulla materia lavoristica e previdenziale [...]»; sempre con questa finalità promozionale, viene anche previsto che gli stessi soggetti istituzionali «anche d'intesa con gli enti previdenziali, propongono a enti, datori di lavoro e associazioni attività di informazione ed aggiornamento da svolgersi, a cura e spese di tali ultimi soggetti, mediante stipula di apposita convenzione».

Rispetto a questo nuovo ruolo affidato alla categoria degli ispettori, l'elemento che maggiormente segnala la volontà del legislatore di attenuare l'approccio repressivo riguarda il comma 2 dello stesso articolo 8 dove si stabilisce che, qualora nel corso dell'attività di consulenza emergano profili di inosservanza da cui non consegua l'adozione di sanzioni penali o amministrative (per esempio uno scorretto utilizzo di contratti a progetto), lo stesso ispettore, senza esercitare la propria funzione di ufficiale giudiziario, fornisce indicazioni operative per la corretta attuazione delle norme.

Sempre nel quadro di queste nuove funzioni, si estende l'ambito della pratica conciliativa fino a prevedere la possibilità per l'ispettore di conciliare direttamente le controversie tra lavoratore e datore di lavoro. In tal senso, l'articolo 11 prevede che: «nelle ipotesi di richieste di intervento ispettivo alla Direzione provinciale del lavoro, dalle quali emergano elementi per una soluzione conciliativa della controversia, la stessa Direzione può avviare il tentativo di conciliazione, che, nel caso di esito positivo, estingue il procedimento ispettivo».

Ancora allo stesso articolo si prevede che possa aver luogo analogo procedura conciliativa, nel corso dell'attività di vigilanza, qualora l'ispettore ritenga che ricorrano i presupposti per una soluzione conciliativa e le parti si dichiarino disponibili ad accedere ad una soluzione extragiudiziaria.

Allo stesso modo può essere gestito l'accertamento di casi di inosservanze alla disciplina contrattuale, da cui scaturiscono crediti patrimoniali in favore dei prestatori di lavoro. In questa circostanza il personale ispettivo diffida il datore di lavoro a corrispondere gli importi risultanti dagli accertamenti e il datore di lavoro entro trenta giorni dalla notifica della diffida può promuovere un tentativo di conciliazione, che, se giunge ad un accordo delle parti, fa venire meno l'obbligo di corrispondere gli importi stabiliti all'atto della diffida.

1.3.1.3. Analisi del primo ciclo di interventi sul sommerso: risultati e confronto europeo

Il monitoraggio di un'esperienza di oltre un decennio di politiche sul sommerso, sviluppate intorno ad uno schema di intervento che ha privilegiato una logica conciliativa, diventa inevitabilmente la base da cui partire per aggiornare l'apparato concettuale su cui declinare nel futuro un impegno verso un problema, che, secondo gli ultimi dati ISTAT, continua a coinvolgere poco meno di 3 milioni di lavoratori.

A questo proposito, va di nuovo ricordato che l'Italia è l'unico paese dell'area UE ad aver sperimentato un approccio che estende le modalità di intervento oltre il più tradizionale *mix* fatto di prevenzione e vigilanza.

Da una breve ricognizione dei NAP's nazionali, che, come noto, nell'ambito della più generale strategia di sviluppo dell'occupazione, dedicano un capitolo al lavoro irregolare, si scopre infatti che, pur all'interno di un quadro europeo eterogeneo per tipologia di azioni, è possibile rintracciare un fondamento strategico comune, articolato su cinque pilastri:

- una generale riduzione dell'onere amministrativo e di tutti quei vincoli burocratici che ostacolano la nascita e lo sviluppo delle piccole imprese;

- una riforma del sistema tributario, introducendo trattamenti differenziati per quelle attività più esposte al sommerso;
- la revisione del sistema di regolazione del mercato del lavoro e il rafforzamento delle politiche attive nella direzione di un sistema più attento alle categorie maggiormente esposte al rischio irregolarità;
- il rafforzamento del sistema delle ispezioni e dei controlli;
- l'informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica con il fine di coinvolgere il corpo sociale sul tema dell'irregolarità e del suo impatto sul sistema socio-economico.

All'interno di questa comune piattaforma, che, come vedremo in modo dettagliato nel paragrafo 1.3.3, rappresenta l'articolazione di *policy* raccomandata dall'UE nei diversi momenti in cui è stato affrontato il tema del sommerso, i NAP's ci consegnano un quadro in cui elementi di eterogeneità tra paesi si ravvisano principalmente rispetto al diverso bilanciamento con cui il *policy mix* ha combinato le cinque macroaree di intervento e rispetto alle tipologie di azione adottate all'interno delle stesse aree.

In altri termini, le molte facce del sommerso e una diversa cultura della politica industriale hanno configurato una pluralità di combinazioni operative, ma largamente all'interno del perimetro degli *asset* di intervento tracciati in ambito europeo.

In questa rappresentazione della piattaforma di *policy* in ambito UE si inserisce l'esperienza, percorsa esclusivamente dall'Italia, degli incentivi per quelle imprese che, volontariamente, decidono di superare una situazione di irregolarità sul lavoro.

Come già ampiamente descritto, vanno in questa direzione il riallineamento e l'emersione progressiva, ma anche un pezzo della riforma del sistema ispettivo e il provvedimento di regolarizzazione degli immigrati.

Pur trattandosi di una scelta che non ha escluso l'articolazione di un *policy mix* coerente con i cinque assi strategici disegnati in ambito europeo, non si può fare a meno di evidenziare che quella degli incentivi è stata l'impronta che, per un lungo periodo, ha segnato l'approccio italiano al sommerso.

Per un lungo periodo ha infatti prevalso la tesi secondo cui i vantaggi di una scelta di gestione condivisa del processo di emersione,

applicata ad aree che associano una irregolarità diffusa ad un marcato ritardo di sviluppo, avrebbero ampiamente compensato il rischio che questa linea di intervento potesse essere interpretata come una diminuzione del principio della legalità, aprendo in questo modo ad un ulteriore arretramento nella lotta al sommerso.

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

Cominciando dal riallineamento, che smette di operare già nel 2001, i dati INPS riferiscono di un intervento che, escludendo l'agricoltura dove l'adesione è stata utilizzata quasi unicamente come opportunità per superare la prassi del calcolo dei contributi sul salario convenzionale, ha immesso in un circuito di regolarizzazione poco meno di 13 mila lavoratori.

Il risultato è stato ancora più deludente per l'emersione progressiva, che, secondo i dati dei CLES, ha coinvolto 3.216 lavoratori.

Non vi è alcun dubbio che sono sufficienti questi due dati per imporre ai decisori politici una riflessione su un modello di intervento marcatamente sbilanciato sul principio della gradualità. Necessità che non viene meno anche quando si integra il dato di emersione con le quasi 700 mila regolarizzazioni dei lavoratori immigrati extracomunitari, che, come noto, per una parte significativa possono essere spiegate più da una opportunità di ottenere il permesso di soggiorno che da una scelta dell'impresa di sanare posizioni di lavoro irregolare.

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

Del resto, questa esigenza di andare oltre il meccanismo della gradualità comincia a prendere forma già con l'approvazione delle agevolazioni tributarie in edilizia e con la messa a punto del Documento Unico di Regolarità Contributiva.

Inoltre, come verrà ampiamente approfondito nel prossimo paragrafo, si tratta di una nuova fase, che si inserisce a pieno titolo

all'interno del quadro operativo tracciato dalla Decisione del Consiglio Europeo del 22 luglio 2003, in cui si evidenzia la necessità che gli Stati membri intraprendano una politica sul sommerso basata sul rafforzamento dei controlli e sulla costruzione di un ambiente favorevole allo sviluppo e all'occupazione.

1.3.2. Verso un nuovo ciclo di lotta al sommerso basato su prevenzione e vigilanza: un approccio nel solco delle raccomandazioni europee

A fare da apripista verso una nuova fase dell'Italia nella lotta al sommerso ci sono senza alcun dubbio la Decisione del Consiglio Europeo del 22 luglio 2003 e la Risoluzione dell'UE, sempre del 2003, per la trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare (cfr. par.1.3.3.1.).

Precisamente, al nono punto del decalogo oggetto della decisione del Consiglio si legge: «Gli Stati membri dovrebbero sviluppare e mettere in atto azioni e misure di ampia portata per eliminare il lavoro nero, che prevedano la semplificazione del contesto in cui operano le imprese, rimuovendo i disincentivi e fornendo incentivi adatti nel quadro dei sistemi fiscali e previdenziale, dotandosi di una maggiore capacità di far rispettare le norme e di applicare le sanzioni».

1.3.2.1. Il sostegno allo sviluppo centrato sulle imprese regolari: le leve del DURC e delle deduzioni fiscali in edilizia come prime esperienze di un nuovo approccio al fenomeno

Tra le prime esperienze innovative, che cercano di spostare l'attenzione al fenomeno del sommerso oltre l'approccio gradualista, per andare nella direzione di una piattaforma di *policy* coerente con le raccomandazioni europee, ci sono due provvedimenti che nascono come risposta settoriale nell'ambito dell'edilizia.

Il primo intervento, operativo dal 1998 e prorogato con la finanziaria 2007 per un altro anno, prevede incentivi tributari su spese di ristrutturazione e acquisito materiali.

L'obiettivo è duplice: da un lato si vuol sostenere la domanda, dall'altro si vuole agire sulle prestazioni irregolari, riducendo la so-

glia di interesse dei committenti ad accedere ad un servizio che evade obblighi contributivi e fiscali.

Per raggiungere i due obiettivi, si decide di incentivare la domanda instaurando un meccanismo di detrazione fiscale dei costi della ristrutturazione (oggi pari al 36%) e riduzione IVA sull'acquisto dei materiali (dal 20% al 10%) ad esclusivo vantaggio dei cantieri regolari.

Committente e impresa che vogliono accedere ai benefici vengono, infatti, obbligati al rispetto di adempimenti e requisiti che escludono qualunque opportunità di gestione sommersa.

Per questo stesso meccanismo la crescita congiunturale, determinata dalle agevolazioni, dovrebbe andare ad esclusivo vantaggio di chi può adempiere legalmente alla commessa e, per questa via, determinare un percorso di marginalizzazione delle unità produttive che invece perseverano nel sommerso.

Box 1.3. Lo strumento delle detrazioni del 36% in edilizia

L'ultima finanziaria (legge 296/2006, commi 387/388) ha prorogato per tutto il 2007 il cosiddetto «bonus ristrutturazioni», ovvero la possibilità di detrarre dalle imposte sui redditi una parte delle spese sostenute durante l'anno per la ristrutturazione della casa.

Le condizioni prorogate sono quelle in vigore dal 1° ottobre 2006, fissate dalla legge Bersani (248/2006), che ha portato la quota detraibile al 36% – precedentemente era del 41% – e reintrodotta l'IVA ridotta al 10% sulle spese di ristrutturazione.

Il tetto massimo di spesa consentito per calcolare l'agevolazione del 36% è di 48.000 euro l'anno.

Condizione importante per poter godere dei benefici è che nelle fatture venga distinto ed evidenziato il costo della manodopera rispetto agli altri.

I lavori per i quali è previsto il bonus fiscale sono: 1. le spese sostenute per eseguire interventi di manutenzione ordinaria nelle parti comuni di edifici residenziali; 2. gli interventi di manutenzione straordinaria realizzati su immobili di qualsiasi categoria (anche rurale); 3. le opere di restauro e risanamento conservativo; 4. i lavori di ristrutturazione edilizia sia per gli appartamenti singoli che per gli impianti condominiali.

Ogni anno, per dieci anni, il contribuente detrairà la quota di spesa relativa, nei limiti dell'imposta dovuta per l'anno in questione. Ciò significa che, se la spesa annua detraibile risulta superiore all'IRPEF che deve essere pagata, la detrazione sarà solo pari all'IRPEF ed il resto della cifra andrà perso, non essendo recuperabile l'anno successivo. Per le persone che hanno più di 75 anni, la rateizzazione è ridotta a cinque anni (che diventano tre quando la domanda è presentata da una persona che supera gli 80 anni di età).

Possono usufruire della detrazione tutte le persone fisiche, residenti o meno nel territorio dello Stato, proprietarie degli immobili o titolari di diritti reali sugli immobili (il titolare di un diritto di usufrutto; il titolare di un diritto di uso; il titolare di un diritto di abitazione o superficie; locatario; comodatario; familiare convivente del possessore o del detentore dell'immobile; soci di una cooperativa, sia essa divisa, indivisa o semplice; imprenditori individuali, eccetto che per gli immobili strumentali o la merce).

Si può inoltre effettuare detrazione anche nel caso in cui i lavori siano effettuati di persona e, quindi, siano da detrarre solamente le spese di acquisto dei materiali.

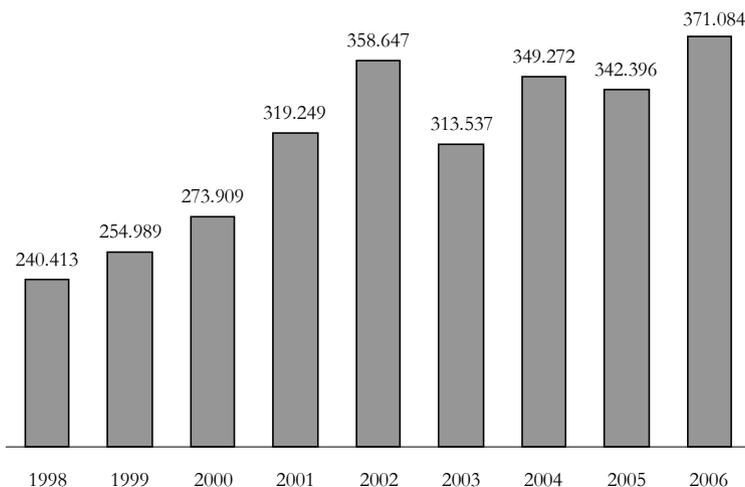
Gli adempimenti per usufruire della detrazione sono: l'invio di comunicazione di inizio lavori e documentazione allegata all'Agenzia delle Entrate e la comunicazione all'Azienda Sanitaria Locale quando previsto.

Le spese detraibili devono venire pagate tramite bonifico bancario (indicando la causale del versamento), indicando anche il codice fiscale di chi effettua i pagamenti (indicandoli tutti se sono più persone a sostenere le spese ed a dover beneficiare delle agevolazioni), nonché la partita IVA (o il codice) della ditta che riceve il pagamento.

Fonte: Elaborazione Italiasalavoro

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

Figura 1.4. Le domande per il bonus fiscale presentate nel periodo 1998-2006



Fonte: Elaborazioni IRES su dati ANCE

Non vi è dubbio che le sole cifre proposte sul cumulo delle domande rappresentano un segnale importante sull'efficacia dello strumento. Pur mancando un'analisi che consenta di misurare l'impatto in termini di emersione, è infatti del tutto evidente che siamo in presenza di uno strumento che sta contribuendo in modo visibile ad un processo di sviluppo, le cui protagoniste sono quelle imprese che hanno la capacità di strutturarsi in modo regolare. Questo naturalmente rappresenta un risultato di straordinario interesse, se si pensa che il settore dell'edilizia è tra quelli che maggiormente soffre di un fenomeno di destrutturazione, a cui si associa una estesa pratica di evasione e irregolarità del lavoro.

Tuttavia, nonostante questo risultato, non si può fare a meno di registrare alcuni elementi di criticità, che emergono dalla ripartizione del dato a livello geografico. Dall'analisi dei dati ANCE si scopre infatti la notevole differenza di comportamento nell'utilizzo dell'agevolazione fiscale tra il Sud, dove il settore è più esposto a fenomeni di irregolarità, e il Centro Nord, area che, invece, secon-

do le diverse indagini sull'edilizia, presenta una situazione più avanzata in termini di organizzazione e regolarità.

Su questo fronte i dati non lasciano margini di ambiguità: il 70% delle domande si concentra nel Nord, interessando il 18% delle abitazioni; la procedura coinvolge le regioni del Centro per una quota del 18%, che corrisponde a una diffusione pari ad 11,5 su 100 unità abitative; mentre solo il 12% delle richieste riguarda il Sud per un rapporto tra domande ed unità abitative pari al 4,5%.

A livello geografico, si scopre quindi una straordinaria divergenza in termini di interesse allo strumento che evidentemente introduce di nuovo alla necessità di calibrare i meccanismi utilizzati per stimolare la domanda ed estendere la legalità anche in funzione delle caratteristiche specifiche delle imprese presenti sul territorio. Non vi è dubbio infatti che da questa ripartizione territoriale in cui il Mezzogiorno aderisce in modo marginale ai benefici del bonus si ravvisa un limite dello strumento a rompere quei legami collusivi tra domanda e offerta in quei contesti dove è più ampia la presenza di una realtà imprenditoriale destrutturata.

Come anticipato all'inizio del paragrafo, il documento unico di regolarità contributiva (DURC), è il secondo tassello di questo approccio al sommerso tarato su interventi di sviluppo centrati sulle imprese che dimostrano la loro regolarità.

Il DURC è nato in Umbria nel 1999 da un patto sottoscritto da Regione e parti sociali il cui fine era quello di garantire legalità, trasparenza, sicurezza e qualità del lavoro nella ricostruzione post-terremoto del settembre 1997.

Su questi presupposti, si decide di limitare l'accesso agli appalti della ricostruzione solo a quelle imprese che, attraverso il DURC, avrebbero potuto certificare la loro regolarità rispetto alla normativa vigente su lavoro e sicurezza.

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

Sulla base di questi risultati, lo strumento del DURC è stato adottato anche in molte province italiane (Sassari nel 2000, Milano nel 2001, Roma e Bologna nel 2002) fino ad una sua estensione *ope legis* a tutto il territorio nazionale, che in un primo momento ha riguardato solo le imprese edili interessate a partecipare ad appalti pub-

blici, per poi allargare il perimetro anche agli appalti privati con la sola esclusione dei cosiddetti lavori in economia di piccoli proprietari che realizzano opere di modesta entità, fino ad arrivare ad un vincolo del DURC per tutte quelle imprese coinvolte in appalti edili, pubblici e privati, nonché in appalti di servizi e forniture, per la gestione di servizi e di attività pubbliche in convenzione o concessione, per l'iscrizione all'albo di fornitori e per la concessione di tutti i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale.

Box 1.4. Scheda di descrizione del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC)

Che cos'è il DURC

Il DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva) è una certificazione unificata del regolare versamento di contributi previdenziali e assistenziali nonché per le imprese dell'edilizia della regolarità degli adempimenti verso la Cassa edile.

Le normative di riferimento

- Decreto legislativo n. 358/1992 e successive modifiche e integrazioni;
- Legge n. 109/1994 e successive modifiche ed integrazioni;
- Decreto legislativo n. 157/1995;
- Decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999 e successivi;
- Decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 e successivi;
- Decreto del Presidente della Repubblica n. 34/2000 e successivi;
- Decreto legislativo n. 196/2003;
- Convenzione per il rilascio del DURC del 15 aprile 2004;
- Legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 36-bis;
- Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007).

Per quanto concerne gli *appalti pubblici* la normativa di riferimento è l'articolo 2, commi 1, 1 *bis* e 2, del d.lgs. n. 210/2002, come convertito dalla legge n. 266/2002.

Per quanto concerne gli *appalti privati* è necessario fare riferimento all'articolo 3, comma 8, lettere b) *bis* e b) *ter* del d.lgs. n. 494/1996, come modificato dal d.lgs. n. 276/2003.

Per quanto riguarda la *riduzione contributiva* nel settore edile prevista dall'art. 29 del decreto legge del 1995, n. 244 il riferimento normativo è l'art. 36-bis della legge 4 agosto 2006 n. 248.

Infine, in linea di continuità con il precedente intervento legislativo, per poter usufruire delle *agevolazioni normative e contributive previste in materia di lavoro e di legislazione sociale* la norma di riferimento è il comma 1175 della legge finanziaria per il 2007.

Ambito di applicazione

Il DURC è previsto per le seguenti attività: 1. lavori, servizi e forniture pubblici; 2. servizi/attività in convenzione o concessione; 3. lavori privati in edilizia; 3. agevolazioni, finanziamenti e sovvenzioni; 4. rilascio dell'attestazione SOA e dell'iscrizione all'Albo dei Fornitori.

Chi lo rilascia

Le Casse Edili sono abilitate al rilascio del DURC alle imprese inquadrate nel settore edile. Viceversa, l'affidamento alle Casse Edili del rilascio di tale documento determina inoltre un coinvolgimento degli enti bilaterali in una approfondita attività di monitoraggio e controllo sulla regolarità delle imprese del settore. Con riferimento alle imprese inquadrate in altri settori, abilitati al rilascio dei rispettivi documenti di regolarità contributiva sono invece l'INPS e l'INAIL.

Condizioni di rilascio

Entro il termine perentorio di 30 giorni dalla richiesta L'INPS, l'INAIL e la Cassa Edile sono tenuti a verificare la regolarità dell'impresa sulla base della rispettiva normativa di riferimento.

Modalità di richiesta

Il Documento Unico può essere richiesto anche in via telematica accedendo alternativamente ai portali dell'INPS, INAIL e Casse Edili.

1.3.2.2. Il consolidamento di un approccio di policy basato su prevenzione e vigilanza: gli interventi approvati nell'ultimo triennio

I segnali più evidenti di una volontà del paese di proseguire l'impegno sul sommerso, ridefinendo l'approccio di *policy*, possono essere rintracciati nell'inserimento di specifiche disposizioni normative all'interno del testo della legge finanziaria per il 2007 e nell'adozione di una serie di altri significativi interventi sia di natura legislativa che di natura amministrativa approvati nel corso di quest'ultimo triennio.

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

Su questi presupposti, il legislatore ha approvato una strategia di contrasto al lavoro irregolare articolata su tre obiettivi prioritari:

- proteggere e salvaguardare le imprese che svolgono la loro attività nel rispetto della normativa giuslavoristica;
- rafforzare le azioni di controllo al fine di reprimere le violazioni della normativa del lavoro, anche allo scopo di promuovere una maggiore sicurezza sui luoghi di lavoro;
- avviare un processo di riduzione dell'onere burocratico finalizzato a sostenere lo sviluppo e prevenire l'irregolarità.

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

In linea di continuità con questa disposizione normativa (comma 1175 della legge finanziaria del 2007), il legislatore impone che, a partire dal luglio 2007, tutti i datori di lavoro che vogliono usufruire dei benefici contributivi e normativi previsti dalla legislazione devono essere in possesso del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), estendendo in questo modo una pratica che era precedentemente limitata alle sole imprese dell'edilizia ed agricoltura.

Va segnalato che, su questa scelta di riproporre il DURC in una formula più estesa, non mancano posizioni preoccupate rispetto alla sua capacità di incidere efficacemente sul sommerso. A questo proposito, il principale punto di debolezza su cui si concentra l'attenzione riguarda l'introduzione di un sistema del rilascio della

certificazione di regolarità basata su una verifica *ex officio* e non *ex loco*; meccanismo che secondo alcuni esperti rischia di certificare l'impresa rispetto alla sua configurazione formale, che spesso diverge dall'effettivo assetto operativo con cui la stessa impresa svolge la sua attività.

Per quanto riguarda gli interventi normativi effettuati nel settore della vigilanza in materia di lavoro e della previdenza sociale, essi da un lato seguono una logica di rafforzamento delle azioni repressive, dall'altro lato intervengono superando gli spazi di conciliazione introdotti con la riforma varata dal d.lgs. del 2004, n. 124 (cfr. par. 1.3.1.2).

Va ricordato che questo impegno verso una ridefinizione dell'assetto del sistema ispettivo è un percorso che matura in almeno un decennio.

La prima tappa di questo iter di qualificazione dell'attività di controllo è quella che si realizza nell'ambito dei provvedimenti che regolano e perfezionano lo strumento del riallineamento. In questa fase, che si caratterizza per una forte attenzione ai temi del sommerso, si interviene sul sistema ispettivo attraverso l'istituzione di una «Commissione centrale di coordinamento» che ha come compito l'integrazione operativa dell'attività in materia di vigilanza tra Ministero del Lavoro, Ministero delle Finanze, INPS, INAIL e le aziende sanitarie locali, a cui si aggiunge il finanziamento per un'attività di formazione del personale e assunzione di mille nuovi ispettori.

A seguito di questa prima riorganizzazione, un nuovo intervento sull'assetto del sistema di vigilanza viene approvato con il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, intitolato «Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30».

In questa fase, oltre ad un inasprimento delle sanzioni amministrative a carico di chi utilizza lavoro irregolare e un potenziamento dell'organico con funzione ispettiva di 800 unità, si interviene anche con un'attività che continua il piano di riassetto della struttura organizzativa per migliorare il coordinamento e l'integrazione operativa realizzata attraverso:

- la costruzione di un nuovo sistema di coordinamento nazionale e locale di tutte le funzioni sia quelle di servizio che quelle di controllo in capo ai soggetti ispettivi;

- l'investimento su un sistema di comunicazione e scambio di informazioni tra soggetti di vigilanza che si avvale anche di una struttura telematica che raccoglie dati concernenti i datori di lavoro ispezionati, informazioni sul mercato del lavoro e su tutte le materie oggetto di aggiornamento e di formazione permanente del personale ispettivo;
- l'elaborazione di un modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti ad uso degli organi di vigilanza in materia di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria.

Nella riorganizzazione delle funzioni, con le nuove norme (art. 1 e 2 del decreto 124/2004 e circolare 24/2004), viene affidato al Ministero del Lavoro il compito di coordinare l'attività di vigilanza. Si tratta di una nuova funzione, che passa attraverso una Direzione Generale *ad hoc*, creata con il compito di fornire indicazioni operative sulla base di direttive emanate dal ministro del Lavoro. In questo modo il Ministero del Lavoro si assume la responsabilità di garantire l'esercizio unitario dell'attività ispettiva di competenza dello stesso Ministero e degli enti previdenziali, nonché l'uniformità di comportamento degli organi di vigilanza.

Sempre il decreto 124/2004 istituisce anche una Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza⁶, a cui viene affidato un obiettivo di integrazione operativa allargato a tutti gli organi impegnati nelle azioni di contrasto del lavoro sommerso e irregolare (per i profili diversi da quelli di ordine e sicurezza pubblica), che, qualora si renda opportuno, potrà essere convocata sempre dal Ministero «al fine di individuare gli indirizzi e gli obiettivi strategici, nonché le priorità degli interventi ispettivi».

Questo schema di integrazione operativa a guida del Ministero del Lavoro, articolato su Direzione Generale e Commissione centrale, è quanto viene riproposto anche a livello territoriale, dove

⁶ Come scritto nel comma 2 e 3 dell'articolo 3 del decreto 124, questa Commissione è nominata e presieduta dal ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali (che esprime il presidente) ed è composta dall'INPS, INAIL, Guardia di Finanza, Agenzia delle entrate, Coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali, Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare, da quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro rappresentanti dei lavoratori, designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

viene istituita la Direzione regionale del lavoro (DRL), che ha compiti di coordinamento delle attività di vigilanza sul territorio.

La riforma proposta dal decreto 124, oltre a ridisegnare il sistema ispettivo sul piano delle funzioni di coordinamento, interviene anche sui compiti e poteri assegnati agli ispettori. In questo secondo ambito, l'elemento di maggior novità, che è anche la parte della riforma su cui è intervenuta la finanziaria 2007, riguarda la scelta di superare una funzione dell'ispettore centrata sull'attività repressiva, per affidargli anche compiti di consulenza, promozione della legalità nelle imprese e prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa. Con questo rinnovamento dei ruoli si introduce quindi per la prima volta anche nell'ambito delle politiche di vigilanza un approccio pragmatico, che premia la volontà delle imprese di legalizzare e regolarizzare.

Rispetto a questa impostazione, a cui molti imputavano il rischio di determinare un indebolimento del principio della difesa della legalità e della tutela dei lavoratori, gli interventi normativi, che di seguito verranno richiamati, evidenziano uno spostamento dell'approccio che riporta l'ispettore alla sua funzione tradizionale.

In questa nuova direzione si muove la circolare n. 17 del 14 giugno 2006, che ha perseguito l'obiettivo di contrastare quella forma di lavoro irregolare che si determina per effetto di una distorta applicazione delle forme contrattuali cosiddette «flessibili».

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

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

Con la circolare si precisa che il contratto di collaborazione a

progetto può essere correttamente applicato in relazione ai rapporti di lavoro degli operatori telefonici dei *call center*, purché la loro prestazione lavorativa possa effettivamente configurarsi come autonoma anche se coordinata all'attività dell'impresa.

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

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

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

Sempre in materia di rapporti di lavoro parasubordinati, sembra utile citare la disposizione normativa contenuta nel comma 1202 della stessa legge finanziaria attraverso la quale il legislatore intende introdurre una procedura di stabilizzazione dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa basata sulla stipulazione di accordi aziendali o territoriali, tra datore di lavoro e organizzazioni sindacali. Nello specifico, gli accordi sindacali sono finalizzati a trasformare i rapporti di collaborazione in rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato o a tempo determinato (con una durata che, comunque, non può essere inferiore ai 24 mesi) attraverso atti di conciliazione intercorrenti tra il committente e i lavoratori coinvolti nella stabilizzazione.

Inoltre, al fine di ottenere l'estinzione dei reati previsti da leggi speciali in materia contributiva e di versamento dei premi, lo stesso committente dovrà versare presso la gestione separata dell'INPS un contributo straordinario integrativo, corrispondente al 50% della contribuzione relativa alla durata della collaborazione.

Continuando nell'ambito degli interventi volti al miglioramento dell'efficacia dell'attività ispettiva, possono essere citati almeno altri due interventi:

- il primo riguarda la decisione del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale di realizzare un sistema informativo che sia in grado di elaborare i dati presenti negli archivi delle differenti amministrazioni (INPS, INAIL, Agenzia Entrate, ENEL, Servizi per l'Impiego, vari gestori delle principali utenze);
- il secondo riguarda l'istituzione dello strumento degli indici di congruità (introdotto con il comma 1173 della legge finanziaria 2007 e successivamente abrogato con il d.l. 112/2008), ossia di indicatori che consentono di verificare le reali prestazioni in essere all'interno delle imprese attraverso lo sviluppo di una funzione della quantità dei beni prodotti e dei servizi offerti e la quantità delle ore necessarie per produrli.

Interventi importanti, in questo caso mantenendo una continuità rispetto alla riforma del 2004, sono stati approvati anche sul piano dell'organico dedicato all'attività ispettiva. Con il comma 571 della finanziaria 2007 si prevede l'inserimento nel Comando dei Carabinieri, di 60 unità delle quali almeno la metà devono possedere una specifica competenza in materia giuslavoristica. Inoltre viene disposta l'integrazione del numero degli Ispettori del lavoro fino a trecento unità (commi 544 e 600).

Sempre in merito al rafforzamento dell'attività ispettiva è stato avviato un intervento sull'organizzazione degli istituti al fine di impiegare un numero più consistente di Ispettori del lavoro nelle azioni di controllo da effettuare sul territorio, riducendo invece la quota di chi è affidato ad adempimenti interni di gestione amministrativa. Su quest'ultimo punto l'obiettivo è di ridurre al 40% la quota di personale impegnato in attività amministrative.

Di particolare rilievo è anche l'art. 36-bis della legge del 4 agosto 2006, n. 248 contenente «Misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la prevenzione della sicurezza nei luoghi di lavoro».

Al fine di contrastare l'irregolarità sui cantieri l'art. 36-bis attribuisce al personale ispettivo del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale il potere di adottare, anche sulla base di segnalazioni da parte dell'INPS e dell'INAIL, un provvedimento di sospensione dei lavori nei cantieri edili, nel caso in cui lo stesso personale ispettivo riscontri l'impiego di un numero di lavoratori non registrati nelle scritture e nella documentazione obbligatoria uguale o supe-

riore al 20% di coloro che prestano regolarmente la loro attività all'interno del cantiere stesso.

Relativamente a quest'ultima disposizione, la circolare n. 29 del 2006 prevede che il suddetto provvedimento possa anche essere adottato nel caso in cui siano state violate reiteratamente le norme che disciplinano i tempi di lavoro e i riposi giornaliero e settimanale e può essere revocato nel caso in cui sia stato ripristinato il rispetto delle norme violate.

Il termine «reiterate», sempre secondo le indicazioni contenute nella circolare n. 29, «va interpretato come ripetizione di una o più delle diverse condotte illecite contemplate nella norma in esame riferito ad almeno un lavoratore, in un determinato arco temporale, tale da non poter considerare la condotta stessa meramente occasionale».

Inoltre, in base alla circolare, la mancata osservanza del provvedimento di sospensione configura l'ipotesi di reato prevista dall'art. 650 del codice penale⁷.

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

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

⁷ «Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato [337, 338, 389, 450 comma 2, 509], con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a 206 euro».

Sempre nella stessa direzione, va l'approvazione del disegno di legge 1201 del 2006 che prevede interventi più severi per il reato di caporalato, cioè del reclutamento illegale di manodopera che in alcuni settori e nelle forme più gravi configura una vera e propria forma moderna di schiavitù⁸ e sfruttamento dei lavoratori.

Nello specifico, viene introdotto nel codice penale il reato di «grave sfruttamento dell'attività lavorativa». Si punisce con la reclusione da tre ad otto anni e con una multa di 9.000 euro per ogni lavoratore impiegato chi sottopone i lavoratori a grave sfruttamento mediante violenza, minaccia o intimidazioni, e li obbliga a condizioni lavorative caratterizzate da gravi violazioni di norme contrattuali o di legge ovvero a un trattamento personale degradante.

La pena aumenta se tra le persone occupate ci sono minori o stranieri irregolarmente soggiornanti. La norma ha carattere generale, essendo diretta a colpire il fenomeno del «caporalato» indipendentemente dalla nazionalità delle vittime. Alla condanna seguono sanzioni accessorie come l'incapacità a contrarre patti con la pubblica amministrazione, la perdita di agevolazioni e finanziamenti nazionali e comunitari e la sospensione dell'attività produttiva.

È previsto l'arresto obbligatorio in flagranza nei casi di grave sfruttamento. Prevedendo l'arresto obbligatorio, grazie alla modifica operata all'articolo 380 del codice di procedura penale, si incide in maniera indiretta anche sull'articolo 18 del Testo unico sull'immigrazione, consentendo alla vittima straniera, a determinate condizioni, di ottenere un permesso di soggiorno per protezione sociale.

Per il datore di lavoro domestico «si applica la sola ammenda da 3.000 a 5.000 euro, qualora siano impiegati contestualmente non più di due lavoratori». Con tale disposizione si è voluto tenere conto dell'esigenza di evitare sanzioni sproporzionate nei confronti di soggetti socialmente deboli, ad esempio anziani non autosufficienti che si avvalgano di «badanti».

È infine prevista la possibilità di avvalersi del sequestro preventivo dei luoghi di lavoro dove risultino occupati uno o più lavoratori stranieri, oggetto di intermediazione abusiva di manodopera. Più in

⁸ La Commissione Lavoro del Senato ha espresso un voto favorevole in merito all'istituzione di una Commissione che si occupi di effettuare un'inchiesta sul fenomeno del caporalato e dello sfruttamento della manodopera in agricoltura.

generale è previsto un aggravio delle sanzioni per chi utilizza lavoratori stranieri irregolari, in particolare per chi si avvale dell'intermediazione abusiva di manodopera definita dalla «legge Biagi»: in tal caso è previsto il sequestro preventivo del luogo di lavoro dove sia occupato anche un solo straniero.

Il pacchetto di novità delle politiche sul sommerso non si esaurisce con un rafforzamento dell'attività di controllo. Nell'ambito degli interventi si va anche nella direzione di un approccio preventivo attraverso una riduzione dell'onere burocratico e del carico fiscale per settori ed attività particolarmente esposti al rischio di pratiche irregolari. Su questo fronte, si interviene dando attuazione al lavoro occasionale di tipo accessorio, inizialmente prevista dalla legge n. 30 del 2002.

A partire da questa piattaforma legislativa, nell'ambito di una più generale politica di contrasto e prevenzione del lavoro fittizio e sommerso anche attraverso interventi di trasparenza e semplificazione burocratica e di allargamento delle opportunità di reddito per categorie più deboli, viene approvata con decreto del 12 marzo 2008 una prima sperimentazione dello strumento, limitandone l'ambito di applicazione all'attività di vendemmia effettuata a carattere saltuario da studenti fino a 25 anni e pensionati. Il decreto sui *voucher* vendemmia si pone, infatti, in linea con l'accordo sul lavoro sommerso in agricoltura firmato nel settembre del 2007 da tutte le forze sociali agricole, dai due Ministeri del Lavoro e delle Politiche agricole, da INPS e INAIL, che ha poi dato luogo alla riforma del *welfare* agricolo.

Sempre secondo lo stesso decreto, alla fine del periodo della sperimentazione, fissato al 31 dicembre 2008, l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale dovrebbe procedere ad un monitoraggio dei risultati che saranno valutati dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, sentite le parti sociali più rappresentative, per una eventuale proroga o estensione della sperimentazione.

Nell'ambito delle attività e delle categorie previste per la sperimentazione, si introduce un meccanismo di semplificazione delle procedure per l'assunzione e il pagamento del personale occasionale attraverso lo strumento del *voucher* che avrà un valore nominale di 10 euro di cui 7,5 euro di retribuzione esente da ogni imposizione fiscale e che non incide sullo stato di disoccupazione (determinata in relazione alla media delle retribuzioni contrattuali rile-

vate dall'ISTAT per il settore agricolo nel 2007) e 2,5 a copertura del costo assicurativo (1,30 euro), previdenziale (0,70 euro) e del costo del concessionario INPS (0,50 euro).

Al fine di riservare lo strumento ad una gestione di specifici rapporti di lavoro senza che questo possa generare un processo di destrutturazione del mercato del lavoro, con la circolare INPS n. 81 del 31 luglio si definiscono precise regole di applicazione anche rispetto al volume di attività che può essere trattato nella forma del *voucher*. Ciascun datore di lavoro, infatti, nell'ambito della sperimentazione, può utilizzare prestazioni di lavoro occasionale di tipo accessorio da parte di studenti e pensionati nei limiti di un tetto di spesa di 10.000 euro. Per il lavoratore/prestatore l'attività lavorativa di natura occasionale accessoria non deve dare luogo a compensi superiori a 5.000 euro nell'anno 2008 da parte di ciascun singolo datore di lavoro.

L'accesso a questa forma contrattuale prevede inoltre obblighi per il datore di lavoro di registrazione e comunicazione (dati anagrafici e codice fiscale di ogni singolo lavoratore, data di inizio e di fine presunta dell'attività lavorativa, luogo di svolgimento delle prestazioni e numero di buoni presunti per ogni lavoratore), e obblighi per il lavoratore che deve dichiarare la propria disponibilità al lavoro accessorio iscrivendosi presso l'INPS (anche attraverso il numero gratuito 803.164, il canale Internet o i Centri per l'Impiego, che potranno fungere da strutture di assistenza e consulenza nella registrazione in appositi elenchi) dove gli verrà rilasciato un codice di identificazione personale. I buoni acquistati dal datore di lavoro vengono da questi utilizzati per pagare la prestazione al lavoratore che può riscuoterli a qualsiasi ufficio postale oppure utilizzando la carta magnetica INPS Card, sulla quale vengono accreditati gli importi relativi alle prestazioni eseguite, che potrà essere utilizzata anche come bancomat.

Sullo strumento sono già oggi disponibili i primi risultati. Confagricoltura ricorda, infatti, che sono stati già venduti dall'INPS circa 60.000 buoni cartacei prepagati, ai quali debbono aggiungersi quelli richiesti telematicamente. Secondo la stessa Organizzazione degli imprenditori agricoli, si tratta di dati particolarmente positivi considerato che le istruzioni INPS sono state emanate soltanto a fine luglio e che la distribuzione dei *voucher* è iniziata dopo la metà di agosto, quando in alcune aree del paese la vendemmia era già ini-

ziata o era ormai alle porte. A ciò si aggiunge che il sistema informatico di gestione dei *voucher* telematici ha presentato qualche difficoltà operativa. Meno positivo è l'esito di questa prima fase di sperimentazione sul fronte della distribuzione geografica. Al momento infatti le regioni nelle quali è stata acquistata o richiesta la maggior parte dei *voucher* sono il Veneto, il Piemonte e la Lombardia, mentre, nel Mezzogiorno, che è anche l'area più esposta alla pratica del sommerso, sono state riscontrate meno adesioni.

Dello stesso avviso è il ministro del Lavoro Sacconi che sui presupposti dei primi risultati, ha avviato un processo di estensione del meccanismo dei *voucher* attraverso il decreto legge 112/2008 che ha ridefinito le categorie riconducibili al lavoro accessorio anche ad altri settori e categorie di lavoratori. In agricoltura oltre alla vendemmia il decreto rende accessibile il lavoro accessorio anche ad altre attività agricole, come ad esempio la raccolta delle olive, della frutta e in generale a tutte quelle attività stagionali. Inoltre, sempre secondo il decreto, si potrà staccare il buono per prestazioni di lavoro accessorio di natura occasionale in favore dell'impresa familiare, limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi. E, ancora, i *voucher* si potranno utilizzare nell'ambito di lavori domestici, di giardinaggio, di pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti, per le lezioni private dei figli, per manifestazioni sportive, culturali o caritatevoli, per lavori di emergenza o di solidarietà.

Rispetto a questa scelta di accelerare i tempi di una possibile estensione dello strumento non mancano posizioni critiche che rilevano il rischio di un abuso del lavoro accessorio con conseguenze gravi di destrutturazione del mercato del lavoro. Si fa infatti notare che la scelta di rafforzare la leva della semplificazione come politica di sviluppo e contrasto al sommerso, non solo attraverso il lavoro accessorio, ma anche introducendo il libro unico in sostituzione del libro matricola e del libro paga, nonché, la cancellazione degli indici di congruità (si veda il prossimo paragrafo) e la cancellazione delle norme attuative della corresponsabilità negli appalti tra committente ed appaltatore, possa determinare una riduzione degli spazi di intervento dell'attività ispettiva. A questo riguardo, merita ricordare l'esito dell'introduzione prima dei co.co.co. e poi del contratto a progetto che (pur andando nella direzione giusta di un mercato del lavoro che deve dare risposte

concrete ad un cambiamento dell'organizzazione aziendale che non poteva esaurire la sua domanda di lavoro nella sola forma del contratto di dipendenza) per difficoltà a tracciare un perimetro definito di accesso a questa forma contrattuale ha prodotto un arretramento sul fronte del controllo il cui effetto è stato una diffusa pratica di simulazione di contratto, aprendo per questa via ad un processo di forti disparità di trattamento sul lavoro che per alcuni soggetti è diventata una vera e propria forma di emarginazione sociale. Naturalmente, questo rischio di un *trade off* dello strumento non riduce l'importanza di articolare un intervento sul fronte della lotta al sommerso che agisca anche dal lato di una riduzione dell'onere burocratico e della regolazione di nuove forme di lavoro. Infatti, come più volte riportato in questo rapporto, la scelta di regolare alcune aree di lavoro attraverso interventi legislativi che ne semplificano l'accesso senza compromettere le garanzie previdenziali e assicurative delle persone rappresenta un'esperienza già praticata da molti paesi (Francia e Belgio in testa). Altrettanto importante è un intervento più generale di semplificazione burocratica più volte auspicato in ambito europeo. La scelta di andare in questa direzione dovrebbe però imporre molta prudenza e attenzione nel definire modalità di intervento che consentano di minimizzare i rischi di elusione e di riduzione degli spazi dell'attività ispettiva. A questo riguardo, non vi è dubbio, che andrebbe nella direzione giusta, attendere i risultati di un approfondito lavoro di valutazione degli esiti della sperimentazione per poi predisporre un apparato normativo a maglie strette che definisca in modo rigido i meccanismi di accesso e che sia in grado di dare garanzia di una attività ispettiva mirata che possa ridurre significativamente ogni pratica abusiva di questa forma di lavoro.

1.3.2.3. Indici di congruità come strumento per la promozione della regolarità: primi studi teorici

Una misura indubbiamente innovativa in materia di contrasto al lavoro irregolare è senza dubbio quella degli Indici di Congruità (ICO), ovvero indicatori presuntivi del rapporto effettivo tra la qualità dei servizi e beni prodotti da un'azienda con la quantità delle ore necessarie per produrli, il cui mancato rispetto può costituire elemento sintomatico di lavoro non regolare.

La costruzione degli indici di congruità (strumento approvato con la finanziaria 2007 e successivamente abrogato con il decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008) prende spunto dal piano di legislatura contro il lavoro nero, presentato nel 2006 da CGIL, CISL e UIL. Secondo le organizzazioni sindacali, il rispetto di questi indici avrebbe dovuto rappresentare «la principale condizione per: orientare gli interventi ispettivi delle diverse istituzioni; accedere a gare di appalto, concessioni, ecc.; definire la genuinità dell'appalto stesso (e relativa revoca); godere di qualsivoglia beneficio economico e normativo».

La legge finanziaria 2007 ai commi 1172-1173 e i successivi decreti attuativi, recependo sostanzialmente questi orientamenti, hanno avviato una fase di prima elaborazione degli indici da sperimentare in edilizia ed agricoltura.

Sulla base di questo apparato normativo l'edilizia è stato il primo settore su cui si è avviato il confronto tra le parti sociali finalizzato a mettere a punto un sistema di rilevazione della congruità da tradurre in un apposito decreto ministeriale. Nel maggio 2007 le parti sociali hanno firmato⁹ presso l'ANCE, un «Avviso comune» sulla congruità dell'incidenza della manodopera utilizzata nei lavori in edilizia, fissando il valore degli indici con riferimento alle principali lavorazioni del settore¹⁰.

L'Avviso del maggio 2007, richiamandosi esplicitamente alla nuova previsione normativa istitutiva degli indici di congruità, scaturiva nello specifico dal tavolo di concertazione per l'edilizia, istituito dal Ministero del Lavoro nel dicembre 2006, che aveva fissato al punto 6 della propria agenda dei lavori la richiesta del recepimento, per legge, degli indici di congruità. Tali indici si sarebbero dovuti elaborare dalle stesse parti coinvolte nel tavolo, «quali unici soggetti in grado di rappresentare effettivamente le

⁹ L'Avviso è stato il punto di arrivo di una prolungata attività di scambio e messa a punto di parametri di congruità tra parti sociali che aveva visto già nel 2002 sindacati e associazioni datoriali assumere, relativamente all'edilizia ed alle costruzioni, l'impegno ad introdurre in via sperimentale la certificazione di congruità contributiva. L'obiettivo era quello di aggiornare le tabelle d'incidenza della mano d'opera del d.m. del 11/12/1978 e successive Determinazioni Ministeriali 37/2000 e 2/2001.

¹⁰ Sul punto vedi anche le risultanze del lavoro svolto dalla Cassa Edile di Perugia che tra il 2006 ed il 2007 aveva riaggiornato le tabelle di congruità.

reali esigenze del settore nonché le peculiarità delle lavorazioni che lo caratterizzano».

L'Avviso firmato presso l'ANCE nel maggio del 2007, che non è stato tradotto in uno specifico decreto ministeriale, contiene una introduzione in 15 punti, esplicativi delle modalità con le quali le parti intendono attuare il sistema «indici di congruità» e una tabella riportante il valore degli indici con riferimento alle principali lavorazioni del settore. Tali indici sono intesi come percentuali minime di incidenza del costo del lavoro (comprensivo dei contributi INPS, INAIL e Casse Edili) ragguagliate all'opera complessiva, al di sotto delle quali scatta necessariamente la presunzione di non congruità dell'impresa.

Tabella 1.14. Avviso Comune Edilizia, Percentuale di incidenza minima manodopera sul valore dell'opera

<i>Categorie</i>	<i>Incidenza percentuale minima della manodopera sul valore dell'opera</i>
OG 1 Nuova edilizia civile comp. Impianti e forniture	14,28
OG 1 Nuova edilizia industriale esclusi impianti	5,36
Ristrutturazione di edifici civili	22,00
Ristrutturazione di edifici industriali	6,69
OG 2 Restauro e manutenzione di beni tutelati	30,00
OG 3 Opere stradali, ponti, ecc.	13,77
OG 4 Opere d'arte nel sottosuolo	10,82
OG 5 Dighe	16,07
OG 6 Acquedotti e fognature	14,63
OG 6 Gasdotti	13,66
OG 6 Oleodotti	13,66
OG 6 Opere di Irrigazione ed evacuazione	12,48
OG 7 Opere Marittime	12,16
OG 8 Opere Fluviali	13,31
OG 9 Impianti per la produzione di energia elettrica	14,23
OG 10 Impianti per la trasformazione e la distribuzione	5,36
OG 12 OG 13 Bonifica e Protezione ambientale	16,47

Fonte: Elaborazioni IRES su Dati ANCE, Casse Edili, maggio 2007

Sulla base dell'Avviso le parti hanno concordato un periodo di sperimentazione di 24 mesi a partire dal 1° ottobre 2007 al termine del quale, anche sulla base di un attento monitoraggio degli organismi bilaterali, si sarebbero potute apportare le relative modifiche e

quindi si sarebbero potuti elaborare, eventualmente, anche gli indici con riferimento a lavorazioni non contemplate.

L'Avviso esplicita anche la procedura da seguirsi per la verifica della congruità e delinea le conseguenze connesse alla mancanza di congruità, nonché la tempistica della verifica di congruità negli appalti pubblici e nei lavori privati.

La regolamentazione introdotta dall'Avviso comune stabilisce, infine, che l'attestazione di congruità dovrà essere effettuata dalla Cassa Edile competente, con la medesima procedura di rilascio del DURC. L'impresa principale a tal fine sarà chiamata a dichiarare alla Cassa Edile competente il valore dell'opera complessiva, nonché le eventuali imprese subappaltatrici e subaffidatarie.

L'impresa non congrua sarà chiamata dalla cassa Edile per dimostrare con documentazione appropriata il raggiungimento della percentuale attraverso costi non registrati come, ad esempio, quelli afferenti a personale non registrato in cassa edile, o per fatturazione di lavoro autonomo, noli «a caldo» e uso di tecnologie avanzate.

Il modello di congruità elaborato dal Ministero del Lavoro e da Italia Lavoro. Tenuto conto della definizione normativa introdotta dai commi 1172 e 1173 dell'art.1 della legge finanziaria 2007, il Ministero del Lavoro, nell'ambito della propria strategia di intervento denominata: «Misure per contrastare il lavoro nero e migliorare il livello di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro», ha avviato parallelamente al tavolo di concertazione per l'edilizia, una specifica attività di studio (che ha condotto avvalendosi dell'assistenza tecnica di Italia Lavoro e di una *task force* formata da INAIL, INPS, ISTAT, ISFOL), per approfondire i modelli possibili per la individuazione della congruità ai fini della corretta emanazione del decreto ministeriale istitutivo.

Al fine di garantire la massima cooperazione istituzionale ai lavori del gruppo di studio e agli incontri di discussione si è unita anche la Regione Puglia che alla fine del 2006, anticipando la normativa nazionale introdotta dalla finanziaria 2007, aveva già legiferato in materia¹¹ e stava cominciando a lavorare alla costru-

¹¹ L.r. del 26 ottobre 2006, n. 28 «Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare».

zione di un sistema di congruità da sperimentare sul proprio territorio.

Alla luce del contesto normativo e delle iniziative regionali in corso, la *task force* istituita presso la Direzione generale del Mercato del lavoro ha individuato una serie di ipotesi metodologiche per lo sviluppo di un percorso operativo di studio per la determinazione di un primo *set* di indicatori di congruità attraverso una metodologia di carattere generale, applicabile a tutti i settori da sottoporre all'attenzione dei diversi attori istituzionali e delle parti sociali.

Il punto di partenza del gruppo di lavoro è stato prima di tutto quello di definire le grandezze prese in considerazione dalla legge finanziaria 2007, tenuto conto che la legge stessa definiva gli indici di congruità sulla base del rapporto tra la qualità dei beni prodotti e dei servizi offerti e la quantità delle ore di lavoro necessarie a produrli.

Il gruppo di studio condotto da Italia Lavoro si è trovato di fronte, quindi, prima di tutto alla difficoltà di definire un indicatore che esprimesse ed approssimasse il rapporto tra qualità dei servizi e dei prodotti e quantità di lavoro necessaria a realizzarli, per settore, caratteristiche di impresa e territorio.

La scelta del gruppo di lavoro è caduta su un indicatore (IC_{itk}) individuato dal rapporto tra costo del lavoro (comprensivo di oneri sociali e TFR) e valore della produzione. La scelta del primo termine del rapporto e cioè del costo del lavoro, è stata determinata dalla considerazione che tale dato era facilmente acquisibile dalle fonti amministrative e fiscali e che disponendo del numero del personale per tipologia contrattuale e per prestazione fosse comunque possibile pervenire al *costo orario medio* per tipologia di prestazione lavorativa¹² recuperando l'indicazione contenuta nella legge.

Rispetto al secondo termine rappresentato dalla qualità dei beni e servizi offerti, il gruppo di lavoro ha ipotizzato che tale grandezza potesse essere ben rappresentata dal valore *totale della produzione* (variabile di bilancio che include oltre ai ricavi delle vendite e delle prestazioni anche la variazione delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, semilavorati e finiti).

A rafforzare l'ipotesi che fosse possibile rappresentare il rapporto tra qualità dei beni e servizi offerti e le ore necessarie a realizzarli

¹² Dati presenti negli studi di settore.

mediante il rapporto tra costo del lavoro e valore della produzione è stata richiamata dal gruppo di lavoro l'esperienza del settore edile, nel quale non solo da tempo si utilizzava come parametro di congruità per gli appalti proprio la percentuale del costo della manodopera sul valore dell'appalto per tipologia di opera o di attività lavorativa, ma dove tale rapporto era stato riproposto anche nell'Avviso comune¹³ siglato delle organizzazioni datoriali e sindacali di categoria con lo specifico obiettivo di utilizzarlo per la costruzione degli indici di congruità settoriali.

La funzione di congruità. Nella consapevolezza (peraltro ben evidenziata dal legislatore che sottolineava la necessità di tener conto degli scostamenti dell'indice in ragione delle specificità aziendali e settoriali) che fosse possibile che a valori molto bassi dell'indicatore potessero corrispondere condizioni di piena regolarità in ragione appunto degli elementi specifici delle attività delle imprese, il gruppo di lavoro del Ministero ha ipotizzato un metodo di costruzione degli indici di congruità specifici, derivato dagli studi di settore e quindi basato sulla costruzione di una funzione di congruità.

Attraverso un'analisi statistica multivariata (modello di regressione), si è provveduto a esprimere l'indicatore di congruità come funzione di altri indicatori caratteristici. È stato cioè definito il rapporto IC_{itk} di congruità come funzione delle caratteristiche tecniche e produttive delle aziende, individuando, a tal fine, un *set* di indicatori capaci di descrivere le caratteristiche produttive e tecniche nonché i volumi di affari e dei redditi presunti dell'impresa, in modo da individuare opportuni valori-soglia per ciascuna specifica tipologia di azienda¹⁴.

Nelle tavole che seguono sono riportate le diverse componenti informative, i dati elementari e le fonti che hanno permesso di co-

¹³ Avviso Comune del 17 maggio 2007 sottoscritto dalle parti sociali escluse ANAEP, Confartigianato, CNA costruzioni, FIAE Casartigiani.

¹⁴ In sintesi il modello di analisi proposto dal gruppo di lavoro ha previsto la definizione di una funzione $IC_{itk} = f(IS1_{itk}, IS2_{itk}, IS3_{itk}, \dots, ISn_{itk})$ dove gli indicatori IS sintetizzano le caratteristiche tecnico-produttive nonché le *performance* economiche dell'azienda. L'obiettivo era quello di individuare attraverso tecniche di statistica multivariata valori della funzione IC^*_{itk} che potessero essere assunti come soglia di congruità sulla base del comportamento degli indicatori sensibili utilizzati.

struire l'indicatore di congruità IC_{itk} espresso come funzione, come pure sono riportati alcuni indicatori tratti dai dati di bilancio e da informazioni amministrative e fiscali delle imprese che il gruppo di lavoro ha presunto avessero una relazione con le caratteristiche tecniche e produttive delle imprese e che quindi potevano permettere di stimare i valori soglia della funzione.

Box 1.5. Variabili e dati necessari alla costruzione dell'indicatore di congruità IC

<i>Indicatori</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Fonte</i>
Totale costo per il personale	Misura il costo del personale dipendente	Bilanci ufficiali - Cerved; Aida
Totale costo del personale non dipendente	Comprende collaborazioni a progetto e consulenze professionali	Nota integrativa al bilancio - Cerved, INPS, Studi di settore
Costo del personale dipendente per tipologia di contratto e prestazione	Scompone il costo del personale per tipologia contrattuale e per prestazione lavorativa	INPS, Studi di settore
Personale (unità, numero di giornate prestate)	Comprende: dirigenti, quadri, impiegati, operai generici, operai specializzati, dipendenti a tempo parziale, apprendisti, assunti con contratto di formazione e lavoro o a termine e lavoranti a domicilio, collaboratori coordinati e continuativi, collaboratori dell'impresa familiare, associati in partecipazione, soci.	INPS, Studi di settore
Totale valore della produzione (TVP)	Misura il volume complessivo della produzione prodotto dall'azienda	Bilanci ufficiali - Cerved; Aida, Studi di settore
Ricavi dalle vendite e dalle prestazioni (RVP)	Misura il volume complessivo della produzione prodotto dall'azienda	Bilanci ufficiali - Cerved; Aida, Studi di settore
Costi per oneri sociali e per TFR	Misura il costo di oneri sociali e per il TFR	Bilanci - Cerved; Aida, Studi di settore

Fonte: Italia Lavoro: Studio preliminare per la individuazione degli indici di congruità, luglio 2007

Box 1.6. Indicatori che descrivono le caratteristiche tecniche e produttive delle aziende

<i>Indicatore</i>	<i>Contenuto informativo</i>	<i>Fonte</i>
Unità locali destinati all'esercizio dell'attività	Superficie dei locali chiusi destinati a magazzino, Superficie dei locali destinati ad ufficio	Studio di settore
Costi per acquisti di materie prime + sussidiarie + semilavorati + merci (al netto della variazione di magazzino) / Totale valore produzione	Il rapporto mostra l'incidenza delle materie prime e beni di consumo sul totale del valore della produzione di competenza dell'esercizio. Il valore dell'indice, ovviamente connesso all'efficienza operativa, restituisce anche una informazione utile all'interpretazione delle scelte organizzative	Bilanci Ufficiali - Cerved; Studi di settore
Costo servizi / Totale valore produzione	Questo rapporto mostra l'incidenza dell'acquisto di servizi (anche sotto forma di appalti) sul totale del valore della produzione di competenza dell'esercizio. L'indicatore che somma l'insieme dei costi per acquisizione di attività esterne diventa una <i>proxy</i> del grado di esternalizzazione del processo produttivo	Bilanci Ufficiali - Cerved; Aida
Costo per godimento beni di terzi / Totale valore produzione	È la somma dei costi di competenza del periodo per noleggi ed altri costi, fitti e spese, spese di manutenzione su beni di terzi	Bilanci Ufficiali - Cerved; Aida
Modalità di acquisto delle attività (% sul totale)	Sono considerati gli acquisti: in appalto, in subappalto, di propria promozione	Studio di settore
Modalità di realizzazione dei lavori (% sul totale)	Sono considerate le modalità: in proprio o affidata a terzi	Studio di settore
Valore dei beni strumentali (immobilizzazioni tecniche) / totale attivo	L'indicatore evidenzia la struttura dell'impresa rispetto al livello di investimenti fissi in attrezzatura e impianti	Bilanci Cerved; Aida, Studio sett.

(segue)

Box 1.6. (segue)

<i>Indicatore</i>	<i>Contenuto informativo</i>	<i>Fonte</i>
Rotazione capitale investito (valore della produzione / attivo)	<p>Tutti i rapporti di rotazione esprimono il ricavo medio per unità di investimento, ossia, quanto è stato necessario investire per ogni euro di fatturato realizzato. Il loro valore è strettamente legato al processo produttivo, ovvero alle risorse necessarie per svolgere l'attività: imprese sbilanciate su funzioni commerciali presentano fisiologicamente valori elevati e superiori a quelle più orientate alla produzione industriale</p>	<p>Bilanci Ufficiali - Cer-vedi; Aida</p>
Rotazione magazzino (valore della produzione/rimanenze)		
Rotazione circolante (valore della produzione / circolante)		
Rotazione dei beni strumentali (valore della produzione/immobilizzazioni materiali) e rotaz. immobilizzazioni materiali e immateriali (valore della produzione / immobilizzazioni materiali + immateriali)		
Mezzi di trasporto (numero e portata quintali)		
Macchinari e attrezzatura (numero)	<p>Comprendono: autoveicoli, autoveicoli per trasporto, autocami, spese per servizi integrativi o sostitutivi dei mezzi propri, motocarri</p>	<p>Studio di settore</p>
ROS Return on Sale	<p>Misura la redditività operativa delle vendite ovvero il reddito operativo prodotto per ciascuna unità di fatturato</p>	<p>Studio di settore</p> <p>Bilanci Ufficiali - Cer-vedi; Aida</p>
Fondo rischi / Attivo	<p>Rappresenta gli accantonamenti per rischi ed oneri che devono essere destinati soltanto a coprire perdite o debiti di natura determinata, di esistenza certa o probabile, dei quali tuttavia alla chiusura dell'esercizio sono indeterminati o l'ammontare o la data della sopravvenienza</p>	<p>Bilanci Ufficiali - Cer-vedi; Aida</p>
Fondo ammortamenti / Attivo		
Accantonamento a fondo rischi / valore della produzione		

(segue)

Box 1.6. (segue)

<i>Indicatore</i>	<i>Contenuto informativo</i>	<i>Fonte</i>
Ammortamenti / valore della produzione		
Oneri diversi di gestione/valore della produzione	Descrive l'andamento dei costi della gestione caratteristica di tipo residuale	Studio di settore
Valore aggiunto per addetto = {[ricavi + totale variazione delle rimanenze] - (costo del materiale impiegato + costo per la produzione di servizi + spese per acquisti di servizi)] / 1000} / numero addetti	Misura il valore prodotto per unità di lavoro	Studi di settore
Redditività = [ricavi + variazione delle rimanenze di opere e servizi di durata ultrannuale (art. 60, commi 1-4 del TUIR)] / [costi annui - variazione delle rimanenze di prodotti finiti - variazione delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione e servizi non di durata ultrannuale - variazione delle rimanenze di opere e servizi di durata ultrannuale (art. 60, comma 5 del TUIR)]	Misura la redditività dell'azienda	Studi di settore

Fonte: Italia Lavoro: Studio preliminare per la individuazione degli indici di congruità, luglio 2007

Un altro passaggio importante del modello proposto da Italia Lavoro è stato la definizione del metodo attraverso il quale si sarebbero potuti individuare gli scostamenti tollerabili della funzione di congruità appena indicata. Su questo fronte la scelta è caduta sul ricorso ad un campione di aziende ispezionate individuate come irregolari (e per le quali fosse stata accertata la presenza di uno o più lavoratori irregolari) per confrontare il comportamento dell'indice e della funzione di congruità tra i casi (le aziende irregolari) ed i controlli, ossia le aziende normali non sottoposte a ispezione. Tale confronto, è stato ipotizzato potesse risultare decisivo per la determinazione dei valori tollerabili consentendo di discriminare tra congruità ed incongruità.

Per concludere, da un punto di vista statistico-metodologico il meccanismo della congruità proposto da Italia Lavoro può essere declinato sui seguenti punti:

- si determina l'indicatore che approssima il rapporto tra qualità dei prodotti e quantità di lavoro necessario a produrli precedentemente individuato, cioè il rapporto tra costo del lavoro e valore della produzione;
- si procede ad una *analisi statistica univariata* dell'indicatore considerando i valori medi e mediani, gli scostamenti medi per settore «i», territorio «t» ed impresa «k»;
- si procede successivamente, attraverso una *analisi statistica multivariata* (modello di regressione), ad esprimere la funzione di congruità ossia ad esprimere l'indicatore individuato come funzione degli altri indicatori caratteristici;
- al termine si confrontano i risultati ottenuti evidenziando le differenze dell'indicatore e della funzione per le aziende regolari e irregolari e confrontando i risultati anche con le aziende dell'universo;
- successivamente si individuano le soglie di tollerabilità sulla base del confronto tra i valori della funzione e i controlli, nonché quelli assunti dalla funzione nel campione delle aziende irregolari.

Una prima valutazione dei risultati di questa nuova strategia di intervento sul lavoro irregolare

Al fine di valutare i primi risultati dei nuovi interventi normativi introdotti dopo l'esperienza del riallineamento e dell'emersione progressiva appare utile riportare alcuni dati particolarmente signi-

Tabella 1.15. Confronto risultati attività ispettiva Ministero Lavoro, INPS, INAIL ed ENPALS (anni 2006 e 2007)

<i>Ente</i>	<i>Variazione 2006/2007</i>	<i>Aziende ispezionate</i>	<i>Aziende irregolari</i>	<i>N. lavoratori irregolari</i>	<i>N. lavoratori totalmente in nero</i>	<i>Recupero contributi e premi evasi</i>
Min. Lavoro	2006	150.854	69.174	85.321	37.749	257.739,831
	2007	197.247	101.209	161.437	52.998	267.471.237
	Variazione %	+30,75	+46,31	+89,21	+40,40	+3,78
INPS	2006	110.617	88.642	68.689	60.521	1.153.974,000
	2007	114.360	91.579	72.032	60.854	1.498.470,000
	Variazione %	+3,38	+4,87	+4,87	+0,55	+29,85
INAIL	2006	28.322	22.776	28.546	24.726	85.775,214
	2007	30.106	24.666	34.275	24.790	81.822,780
	Variazione %	+6,30	+8,30	+20,07	+0,26	-4,61
ENPALS	2006	533	434	6.739	1.568	11.933,030
	2007	650	569	8.531	1.913	7.341,534
	Variazione %	+21,95	+31,11	+26,59	+22,00	-38,48
Riepilogo generale	2006	290.326	181.026	189.295	124.564	1.509.402,075
	2007	342.263	218.023	276.275	140.555	1.855.105,551
	Variazione %	+17,92	+20,44	+45,95	+12,84	+22,90

Fuente: Ministero del Lavoro (Direzione generale per le attività ispettive) - 2008

ficativi concernenti i risultati dell'attività ispettiva condotta sino al 31 dicembre 2007, comprendenti anche i provvedimenti di sospensione dei cantieri edili, come pure i dati sul DURC e sulle stabilizzazioni effettuate nel settore dei *call center*.

In primo luogo, i numeri sull'attività ispettiva sono senza dubbio una importante *proxy* dell'efficacia di una politica che rivolge una particolare attenzione all'attività di vigilanza. I risultati complessivi – che si riferiscono a tutti i settori merceologici – raggiunti nell'anno 2007, evidenziano infatti un netto incremento delle ispezioni (+17,9%) e della capacità di intercettare imprese e lavoratori irregolari (rispettivamente +20% e +45%).

Risultati importanti sono stati registrati anche sul fronte dei controlli condotti nell'ambito del settore edile. Il personale ispettivo del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ha infatti effettuato nel periodo dal 12 agosto 2006 (data di entrata in vigore della disposizione normativa sopra richiamata) al 31 dicembre 2007, un totale di 37.129 accessi in cantieri, individuando complessivamente 58.330 aziende, il 57% delle quali sono risultate irregolari (33.470) rispetto agli obblighi contributivi assicurativi ed alle norme lavoristiche. Per 3.052 aziende è scattata addirittura la sanzione più grave che prevedeva la sospensione delle attività. La stragrande maggioranza delle sospensioni (3.013) è stata determinata a causa della presenza di lavoratori irregolari, non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori regolarmente occupati da ciascuna azienda. Le restanti 39 sospensioni sono scattate, invece, per reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e

Tabella 1.16. Attività di vigilanza nel settore edile ex art. 36 bis del d.l. n. 223/2006 (dal 12 agosto 2006 al 31 dicembre 2007)

	<i>Ispezioni e sospensioni aziende edili</i>
Cantieri edili ispezionati	37.129
Aziende ispezionate operanti nei cantieri edili	58.330
Aziende irregolari	33.470
Aziende sospese	3.052
Aziende riammesse ai lavori con provvedimento di revoca	1.257

Fonte: Ministero del Lavoro (Direzione generale per le attività ispettive) - 2008

Tabella I.17. Andamento sospensioni aziende edili irregolari

<i>Periodo</i>	<i>N. provvedimenti sospensione lavori</i>	<i>Incremento % su base mensile</i>	<i>N. provvedimenti revocati</i>	<i>Incremento % su base mensile</i>
12 ago. 2006	-	-	-	-
31 ott. 2006	228	-	79	-
30 nov. 2006	425	86,4	149	88,6
31 dic. 2006	523	23,1	199	33,6
31 genm. 2007	591	13,0	229	15,1
28 feb. 2007	745	26,1	282	23,1
31 mar. 2007	999	34,1	368	30,5
30 apr. 2007	1.148	14,9	433	17,7
31 mag. 2007	1.400	22,0	549	26,8
30 giu. 2007	1.760	25,7	711	29,5
31 lug. 2007	2.021	14,8	814	14,5
31 ago. 2007	2.224	10,0	883	8,5
30 set. 2007	2.672	20,1	1.040	17,8
31 ott. 2007	2.834	6,1	1.146	10,2
30 nov. 2007	2.985	5,3	1.218	6,3
31 dic. 2007	3.052	2,2	1.257	3,2
Totale	3.052		1.257	

Fonte: Ministero del Lavoro (Direzione generale per le attività ispettive) - 2008

Tabella 1.18. Lavoratori coinvolti dai provvedimenti di sospensione lavori per impiego di personale in nero in edilizia

	<i>Lavoratori</i>	<i>Va. %</i>
Lavoratori occupati regolarmente	9.095	61,4
Lavoratori in nero	5.723	38,6
– di cui clandestini	914	6,2
Totale lavoratori coinvolti	14.818	100,0

Fonte: Ministero del Lavoro (Direzione generale per le attività ispettive) - 2008

settimanale, in virtù del decreto legislativo n. 66/2003. Significativi anche i dati sulle revoche dei provvedimenti di sospensione per avvenuta regolarizzazione che hanno interessato 1.257 società riuscite a rimettersi in regola, equivalenti al 41% delle imprese sospese.

Assai rilevanti anche i dati sui saldi occupazionali e contributivi registrati in edilizia nel periodo di applicazione delle ispezioni, con un aumento di 74.654 unità impiegate in questo settore ed una crescita contributiva di 34 milioni 740 mila euro.

Tabella 1.19. Effetti occupazionali e contributivi in edilizia a seguito dell'applicazione dell'art. 36 bis (periodo: agosto 2006 - dicembre 2007)

	<i>Assunzioni (INAIL)</i>	<i>Cessazioni (INAIL)</i>	<i>Saldo occupaz.</i>	<i>Saldo contributivo INPS (euro)</i>
Ago. 2006	29.984	46.488	- 16.954	-8.760.000
Set. 2006	84.069	65.165	18.904	7.710.000
Ott. 2006	109.719	61.044	48.675	20.482.000
Nov. 2006	75.778	59.655	16.123	6.801.000
Dic. 2006	44.545	100.683	-56.138	-23.101.000
Gen. 2007	91.459	58.023	33.436	13.789.000
Feb. 2007	84.389	56.925	27.464	10.568.000
Mar. 2007	85.134	65.148	19.986	6.317.000
Apr. 2007	73.059	56.633	16.426	7.210000
Mag. 2007	84.849	66.015	18.834	8.569.000
Giù. 2007	81.783	67.856	13.927	7.348.000
Lug. 2007	72.076	76.140	-4.064	-2.347.000
Ago. 2007	30.875	55.253	-24.378	-11.230.000
Set. 2007	86.404	69.407	16.997	8.342.000
Ott. 2007	77.748	64.883	12.865	7.423.000
Nov. 2007	59.631	60.760	-1.129	212.000
Dic. 2007	31.795	98.475	-66.680	-24.863.000
Totale	1.203.207	1.128.553	74.654	34.470.000

Fonte: Ministero del Lavoro (Direzione generale per le attività ispettive) - 2008

Inoltre, sempre in edilizia, dal 1° agosto 2006 al 31 dicembre 2007 ci sono state 206.221 assunzioni di nuovi soggetti sino ad allora sconosciuti all'INAIL. Si tratta in maggioranza (115.060) di stranieri con una forte concentrazione di romeni (69.759) seguiti da albanesi (9.655) e da marocchini (4493). Una dimostrazione chiara di come l'iniziativa ispettiva assai mirata e con effetti immediati, abbia stimolato l'emersione di occupazione altrimenti non dichiarata, si evince, soprattutto, in considerazione del fatto che dei 206 mila neo assunti, oltre 91 mila presentavano un'età superiore a 30 anni e, quindi, difficilmente potevano essere ascritti a un bacino di neo occupati al loro primo ingresso nel mercato del lavoro.

Tabella 1.20. Assunzione nuovi soggetti non conosciuti all'INAIL (periodo dal 1° agosto 2006 al 31 dicembre 2007)

	<i>Assunzioni</i>
Italiani	91.161
Stranieri	115.060
Totale nuovi soggetti iscritti	206.221
– di cui di età superiore a 30 anni	91.698

Fonte: Ministero del Lavoro (Direzione generale per le attività ispettive) - 2008

Tabella 1.21. Distribuzione secondo il paese di provenienza dei neo iscritti all'INAIL di nazionalità straniera nel periodo agosto 2006 - dicembre 2007

	<i>Assunzioni</i>
Romania	69.759
Albania	9.655
Marocco	4.493
Polonia	4.059
Serbia e Montenegro	2.788
Moldavia	2.563
Macedonia	2.427
Tunisia	2.161
Egitto	1.970
Bulgaria	1.797
Ucraina	1.577
Altri	11.811
Totale	115.060

Fonte: Ministero del Lavoro (Direzione generale per le attività ispettive) - 2008

L'art. 5, comma 1, della legge n. 123/2007 ha esteso il potere del personale ispettivo di adottare provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, già previsto per il settore edile dall'art. 36 bis, a tutti i settori merceologici. In relazione a questa disposizione nel periodo dal 25 agosto (data di entrata in vigore della legge n. 123/2007) al 31 dicembre 2007 sono stati comminati complessivamente altri 1.160 provvedimenti di sospensione di cui:

- 1.158 per l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori regolarmente occupati;
- 2 per reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale o per gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

La maggior parte delle aziende diverse dalle aziende edili, destinarie dei provvedimenti di sospensione appartenevano al settore dei pubblici esercizi (ristoranti, bar, locali notturni, ecc.) e del commercio, con quote pari rispettivamente, il 51,8% ed il 15,3% del totale delle aziende le cui attività sono state sospese, mentre nella restante percentuale (33%) rientravano aziende di altri settori merceologici (industria, artigianato, agricoltura, servizi, metalmeccanica, ecc.). I lavoratori in nero in questo ambito assai composito di aziende «sospese» sono risultati pari a circa il 52% dei lavoratori complessivamente impiegati (5.764) in pratica un lavoratore su due è risultato in nero. La revoca dei provvedimenti di sospensione (per la quale è stata richiesta la regolarizzazione, il ripristino delle regolari condizioni di lavoro ed il pagamento di una sanzione amministrativa aggiuntiva pari ad un quinto delle sanzioni amministrative complessivamente erogate) si è avuta in 786 casi (pari a circa il 68% delle sospensioni).

Rilevanti sono anche i dati concernenti l'emissione dei DURC in edilizia. Per effetto del comma 1175 della legge finanziaria 2007 che ha stabilito che tutti i datori di lavoro, per potere ottenere i benefici contributivi e normativi previsti dalla legislazione, devono essere in possesso del Documento Unico di Regolarità Contributive, si è registrato un notevole incremento dei DURC che hanno raggiunto 882.164 unità nel 2006 per poi balzare a 1.340 mila al 31 dicembre

Tabella 1.22. Attività di vigilanza nei settori diversi dall'edilizia ex art. 5 legge n. 123 del 2007 (periodo dal 25 agosto 2007 al 31 dicembre 2007)

	Sospensioni aziende	Val. %	Lavoratori impiegati			RicoSSIONI per la regolariz- zazione (migliaia di euro)	
			Regolari	In nero	Clandestini in nero		
Publici esercizi	601	51,8	1.605	1.332	110	464	1.235
Commercio	178	15,3	282	328	53	114	339
Industria	138	11,9	445	693	398	59	363
Artigianato	92	7,9	154	207	37	52	134
Agricoltura	75	6,5	186	226	49	52	187
Servizi	43	3,7	59	85	12	23	114
Metalmeccanica	24	2,1	36	46	4	17	63
Trasporti	4	0,3	2	10	-	3	13
Studi professionali	1	0,1	3	1	-	1	2
Spettacolo	4	0,3	8	56	-	1	3
Totale	1.160		2.780	2.984	663	786	2.453

Fonte: Ministero del Lavoro (Direzione generale per le attività ispettive) - 2008

Tabella 1.23. DURC emessi per lavori, forniture e servizi al 31 dicembre 2006

Ente	Appalti pubblici edili	Lavoro privati edili	Appalti pubblici forniture	Appalti pubblici servizi	Iscrizione albo fornitori	Attestazione SOA	Agevolazioni, finanziamenti	Totale
Totale	274.704	483.545	29.829	59.677	8.343	18.183	7.883	882.164

Fonte: INAIL 2007

2007. Da una analisi per tipologia di lavoro, ferma al 2006, il risultato più significativo è quello che riguarda i lavori privati effettuati nel settore edile (483.545). Positivo appare anche il dato concernente gli appalti pubblici edili corrispondente a 274.704 documenti emessi.

Infine sono, altresì, positivi i dati¹⁵ forniti da uno studio realizzato dalla SLC CGIL che ha valutato i risultati, prodotti nel settore dei *call center*, dai più recenti interventi normativi e, in particolare, dalla circolare n. 17 del ministro del Lavoro e delle disposizioni in materia di stabilizzazioni.

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

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

Del totale dei lavoratori assunti, il 49,7% svolge la sua attività nel Sud Italia, il 33,5% nel Centro ed il 16,8% nel Nord. Oltre il 60% di essi ha un'età inferiore ai 30 anni.

1.3.3. Il quadro delle politiche in Europa: modelli a confronto

1.3.3.1. Le indicazioni del Consiglio europeo in tema di politiche per la trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare

Il contrasto al lavoro irregolare quale ambito di intervento prioritario delle politiche comunitarie comincia a emergere in Europa solo a partire dai primi anni '90. Il Libro Bianco del 1993, su «Crescita, competitività, occupazione» della Commissione Delors, rappresenta il primo documento ufficiale nel quale comincia ad essere esplicitato l'obiettivo a livello degli Stati membri della «reintegrazione nel mercato del lavoro ufficiale» di quei lavoratori impegnati in attività marginali o in vero e proprio lavoro irregolare.

¹⁵ Tali dati, sono stati riportati da «Il Sole 24 Ore» del 4 maggio 2007.

Qualche anno dopo, nel 1998, dopo l'avvio del cosiddetto processo di Lussemburgo rispetto al quale, peraltro, il lavoro irregolare non aveva trovato una specifica trattazione, la Commissione interviene con una comunicazione «sul lavoro sommerso» con la quale intendeva avviare un dibattito sulle cause del lavoro sommerso e sulle opzioni politiche per combatterlo. Con quella comunicazione la commissione sottolineava la necessità di identificare correttamente le cause e la dimensione del problema e di considerare la lotta contro il lavoro irregolare quale elemento della strategia complessiva per l'occupazione.

All'inizio del 1999 il Comitato economico e sociale europeo (CESE)¹⁶ e poi il Consiglio con una risoluzione *ad hoc*, accolgono l'invito della Commissione per la promozione del dialogo comunitario sul lavoro irregolare nella prospettiva di adottare misure specifiche di contrasto al fenomeno a livello UE nel contesto degli Orientamenti per l'occupazione.

Dal 2000 negli orientamenti per l'occupazione il riferimento al lavoro sommerso inizia, perciò, a trovare spazio, anche se dapprima in maniera solo indiretta. Precisamente, nelle strategie europee per l'occupazione del 2000 e 2001 la questione del lavoro non regolare è trattata nell'ambito del «pilastro» imprenditorialità dove si sottolinea come le misure volte a stimolare l'imprenditorialità in termini di semplificazione amministrativa e riduzione dei carichi fiscali e previdenziali, avrebbero potuto «aiutare gli Stati membri ad affrontare il problema del lavoro sommerso».

Ma è con il Consiglio informale dei ministri del Lavoro e degli Affari Sociali del luglio 2003 che emerge, alla luce della rilevanza che il fenomeno andava assumendo in Europa e in vista dell'allora imminente allargamento ai paesi dell'Est europeo dove il fenomeno appariva già in tutta la sua gravità, la necessità di produrre una strategia europea comune che avesse come linee guida la prevenzione e la trasformazione del lavoro sommerso in lavoro regolare seguendo una logica concertativa con le parti sociali.

Il piano di *policy*, a cui hanno aderito tutti i paesi dell'UE dal 2003, fa leva su un'analisi che spiega le disfunzioni legate al som-

¹⁶ Parere del 27 gennaio 1999.

merso mettendo insieme fattori socio-istituzionali e fattori economici di competitività¹⁷.

In particolare, sono considerati elementi utili a spiegare il progredire del fenomeno: le condizioni di marginalità economica, l'alta pressione fiscale, l'inadeguatezza della legislazione sul lavoro, l'elevato onere burocratico, la rilevante presenza e diffusione di microimprese, che si correla al diffondersi di pratiche organizzative che frammentano il processo produttivo, lo sviluppo di un sistema di servizi destrutturato sia nell'ambito delle attività di cura alle famiglie (assistenza e lavoro domestico) che in quelle a maggior contenuto professionale.

In conseguenza di questa declinazione delle possibili ragioni del sommerso, si affaccia l'ipotesi che il fenomeno stia dilagando oltre i suoi confini tradizionali, per diffondersi anche nell'ambito dei sistemi economici e professionali più qualificati. Secondo quanto riportato dal rapporto Flynn (1998) e, successivamente, dal rapporto *Undeclared Work in an Enlarged Union* (2004), in futuro infatti si dovranno tenere sotto osservazione, oltre ai settori tradizionalmente interessati dal fenomeno (edilizia, agricoltura, industrie leggere, commercio, turismo e trasporti e servizi alla persona), anche i settori altamente dinamici dell'economia. Allo stesso modo non sarà più possibile circoscrivere l'area di monitoraggio e vigilanza alle sole categorie marginali con bassa qualifica e bassa remunerazione, ma dovrà essere esteso il perimetro di indagine anche nella direzione dei lavoratori più specializzati.

La stessa indagine del 2004 rileva che le motivazioni del dilagare del sommerso anche negli ambiti più qualificati sono diverse: ci sono, ad esempio, gli specialisti con livelli retributivi medio-alti, che svolgono un doppio lavoro o che contrattano integrazioni di reddito

¹⁷ I principali rapporti europei su cui è stato ricostruito il fenomeno del sommerso sono:

- *Underground economy and irregular forms of employment*, 1990, commissionato dalla UE/DGV;
- Sempre la DGV, nel 1995 dà incarico all'Office de Recherches Sociales Européennes (ORSEU) di realizzare un'indagine sull'economia sommersa che coinvolge cinque paesi europei (Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna e Italia);
- Rapporto Flynn - Comunicazione della Commissione Europea sul lavoro sommerso 1998 (COM 1998 - 219);
- *Undeclared work in an enlarged Union*, 2004, commissionato dalla Direzione Generale per l'occupazione e gli affari sociali della Commissione Europea.

da tener fuori dalla busta paga ufficiale, oppure ci sono i giovani, che, interessati all'esercizio di una determinata professione, sono disposti a sacrificare i benefici di un lavoro regolare.

Naturalmente, questa pluralità di ragioni e soggetti che gravitano intorno all'economia informale giustifica un passaggio dal piano macroeconomico ad un'azione decentrata, ossia concepita su interventi che, seppure collocati all'interno di una strategia europea e nazionale per l'occupazione, tendano ad aggredire il fenomeno per microsistemi.

Con queste premesse, le tradizionali chiavi macroeconomiche con cui è interpretato il sommerso (tra cui le principali sono fisco e sistema che regola il mercato del lavoro) devono essere ricondotte a funzioni utili, ma non esclusive, per la definizione di un *policy mix* che possa fronteggiare la presenza dell'irregolarità nell'economia. Sembra quindi prevalere la tesi secondo cui, riconoscendo le molteplici articolazioni attraverso cui si manifesta il fenomeno, sia necessaria una conseguente predisposizione di politiche differenziate per contesto territoriale, per settore e per tipologia specifica di non regolarità. L'orientamento è dunque quello di agire quanto più possibile in forma multipla ed integrata, con interventi che non abbiano esclusivamente un carattere sopranazionale e/o nazionale, ma che tengano comunque conto delle diversità esistenti, all'interno dei paesi membri, in relazione al fenomeno osservato.

Su questi presupposti di analisi, la decisione del 2003 richiama il collegamento con la Strategia europea dell'occupazione, pur nel rispetto delle specificità nazionali e, soprattutto, sollecita gli Stati membri ad operare sul lavoro irregolare all'interno dei Piani nazionali per l'occupazione, sviluppando un modello di intervento che integra azioni preventive e azioni sanzionatorie¹⁸.

¹⁸ Sul piano delle politiche, prima di arrivare alla risoluzione del 2003, l'interesse verso il lavoro sommerso trova un primo riconoscimento nella strategia per l'occupazione, inaugurata nel corso del vertice di Essen del 1994 e successivamente implementata nel vertice straordinario di Lussemburgo (novembre 1997) con la definizione dei National Action Plan's (NAP's). Tale attenzione al fenomeno è poi confermata dalla Risoluzione 1999/C 125/01, relativa ad un codice di condotta per una più efficace cooperazione tra gli Stati membri nella lotta al sommerso, e dalla nuova agenda politica decisa al vertice di Lisbona (anno 2001), che per la prima volta inserisce anche la lotta al lavoro non regolare tra le azioni per lo sviluppo dell'occupazione.

Questo indirizzo generale della politica comunitaria è stato ulteriormente specificato nella Risoluzione sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare, approvata il 10 ottobre 2003 dal Consiglio europeo dei ministri degli Affari Sociali dei paesi membri (2003/C 260/01), che sancisce l'impegno comune ad intensificare la lotta al sommerso, adottando il sistema del «coordinamento aperto», pur salvaguardando la competenza dei governi nazionali. Il progetto invita tutti gli Stati membri a combattere il sommerso attraverso un approccio globale basato su azioni preventive, che incoraggino i datori di lavoro ed i lavoratori ad operare all'interno dell'economia ufficiale e nel contesto dell'occupazione regolare.

Secondo quanto concordato, i paesi membri sono invitati a:

1. cooperare per analizzare le caratteristiche comuni del lavoro non dichiarato in tutti gli Stati membri, onde poterlo meglio affrontare grazie ad un approccio comune, nel quadro della strategia europea per l'occupazione;
2. sviluppare un approccio globale basato su azioni preventive e sanzioni;
3. creare un ambito giuridico ed amministrativo favorevole alla dichiarazione dell'attività economica e dell'occupazione, tramite la semplificazione delle procedure e la riduzione dei costi e dei vincoli che limitano la creazione e lo sviluppo delle imprese, in particolare le piccole imprese e quelle in fase di avviamento;
4. rafforzare gli incentivi e rimuovere i disincentivi per fare uscire dal sommerso la domanda e l'offerta;
5. rafforzare la vigilanza, anche con il sostegno delle parti sociali, e applicare adeguate sanzioni;
6. rafforzare la cooperazione transnazionale tra gli organi competenti nei vari Stati membri, per rendere più efficace la lotta contro la frode ai danni della previdenza sociale;
7. aumentare la consapevolezza sociale della gravità del fenomeno anche promuovendo iniziative di sensibilizzazione che coinvolgano tutti i soggetti su cui si sviluppa l'assetto socio-economico di un paese.

Box 1.7. Indicazioni, obiettivi ed azione della Risoluzione 2003 (2003/C 260/01)

<i>Indicazioni</i>	<i>Obiettivi</i>	<i>Azioni</i>
<p>Considerare la Risoluzione come un quadro di riferimento, nell'ambito del quale gli Stati membri possono elaborare ed attuare politiche nel contesto della strategia europea per l'occupazione, nel rispetto delle circostanze e delle priorità nazionali</p>	<p>Sviluppare, attenendosi alla strategia europea per l'occupazione, un approccio globale basato su azioni preventive, incoraggiando tutti i datori di lavoro ed i lavoratori ad operare all'interno dell'economia ufficiale e nel contesto dell'occupazione regolare</p>	<p>La creazione di un ambito giuridico e amministrativo favorevole alla dichiarazione dell'attività economica e dell'occupazione, tramite la semplificazione delle procedure e la riduzione dei costi e dei vincoli che limitano la creazione e lo sviluppo delle imprese, in particolare le piccole imprese e quelle in fase di avviamento</p> <p>Il rafforzamento degli incentivi e la rimozione dei disincentivi per far uscire dal sommerso sia la domanda che l'offerta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - creando adeguate politiche per l'occupazione, dirette ai beneficiari delle misure di protezione sociale, che li aiutino a partecipare al mercato del lavoro regolare, - riducendo il rischio della disoccupazione e delle trappole della povertà tramite l'eliminazione di interazioni indesiderabili tra sistemi fiscali e previdenziali
<p>Tenere conto delle azioni delineate nella presente risoluzione, nelle relazioni sulle principali misure prese per attuare le politiche per l'occupazione, alla luce dell'orientamento specifico in materia di lavoro nero nei futuri piani d'azione nazionali per l'occupazione di ciascun paese</p>	<p>Rafforzare la sorveglianza con il sostegno attivo delle parti sociali e l'applicazione di adeguate sanzioni, segnatamente nei confronti di coloro che organizzano o traggono profitto dal lavoro non dichiarato, pur garantendo un'adeguata tutela alle vittime del lavoro non dichiarato, tramite la cooperazione tra autorità competenti (tra cui uffici tributari, ispettori del lavoro, polizia), conformemente alla prassi nazionale</p>	<p>Aumentare la consapevolezza sociale per incrementare l'efficacia di questa combinazione di misure, fornendo informazioni ai cittadini sulle implicazioni negative del lavoro non dichiarato per la sicurezza sociale e sulle conseguenze del lavoro non dichiarato per la solidarietà e l'equità</p>

Fonte: Risoluzione del Consiglio sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare (2003/C 260/01)

1.3.3.2. I più recenti orientamenti europei in merito al contrasto al lavoro irregolare

Nel periodo successivo alla Risoluzione del 2003 la Commissione Europea ha cominciato a considerare il lavoro non regolare (*undeclared work*) anche come un fattore in grado di favorire fenomeni di *dumping* sociale tra paesi europei, di alimentare la concorrenza sleale nonché di determinare la perdita di credibilità e fiducia verso i sistemi di sicurezza sociale, nella consapevolezza che spesso sono gli stessi lavoratori del sommerso a beneficiare di indennità di disoccupazione o di inoccupazione o di altre prestazioni sociali. Su questi presupposti, il lavoro irregolare è divenuto con il Libro Verde del 2006 uno dei temi chiave da risolvere per avviare una modernizzazione dell'intero diritto del lavoro nell'UE¹⁹.

Al Libro Verde ha fatto seguito una consultazione pubblica²⁰ da cui è emerso il sostegno convinto delle amministrazioni pubbliche europee per una maggiore cooperazione amministrativa a livello UE per contrastare il lavoro irregolare e per un più vasto scambio di informazioni e buone pratiche.

Le parti sociali e gli altri soggetti interessati hanno ribadito, dal canto loro, la necessità di rispettare le priorità politiche indicate nella risoluzione del Consiglio del 2003. I sindacati, in particolare, si sono espressi a favore di un miglioramento del quadro normativo e applicativo a livello europeo, in modo da contrastare la frode transfrontaliera ai danni dei sistemi di sicurezza sociale e a tal fine hanno deciso di avviare un processo di analisi comune nell'ambito del programma di lavoro per il periodo 2006-2008²¹.

È in questa prospettiva di acquisito riconoscimento della pericolosità sociale del lavoro non regolare a livello europeo che il tema delle *policy* di contrasto al sommerso è stato inserito anche nella Relazione del 2006 in materia di pensioni adeguate e sostenibili²² presentata dalla Commissione sulle riforme dei sistemi di protezione sociale.

Inoltre, sempre tra le novità nell'orientamento europeo, la consapevolezza che la possibilità di trovare un'occupazione nel sommerso

¹⁹ «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo», COM (2006) 708 del 22 novembre 2006.

²⁰ Esito della consultazione pubblica sul libro verde della Commissione «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo».

²¹ Programma di lavoro delle parti sociali europee 2006-2008.

²² SEC (2006) 304/2, Synthesis Report on Adequate and Sustainable Pensions.

costituisce un importante fattore di attrazione dell'immigrazione clandestina, nel 2007 la Commissione, ha avanzato anche una proposta di direttiva che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE²³.

*La Comunicazione della Commissione del 24 ottobre 2007:
rafforzare la lotta al lavoro sommerso*

Tenuto conto dei nuovi orientamenti maturati e dell'evoluzione del fenomeno del lavoro non regolare, la Commissione Europea nell'ottobre 2007 ha presentato una nuova Comunicazione intitolata «Rafforzare la lotta al lavoro sommerso»²⁴, in cui ha evidenziato la natura peculiare che il sommerso è andato assumendo in Europa e ha denunciato la crescita continua delle occasioni di lavoro sommerso nel continente. Secondo la Commissione almeno 4 cause emergenti starebbero vanificando gli sforzi in atto in Europa per contrastare la diffusione del lavoro irregolare:

- l'aumento della domanda di servizi alle famiglie e di servizi di assistenza a seguito delle trasformazioni socio-demografiche ed anche probabilmente la riduzione dell'orario di lavoro;
- la tendenza verso rapporti di lavoro più snelli e meno gerarchizzati, con sistemi retributivi o di calcolo dell'orario di lavoro più flessibili;
- l'estendersi di lavoro autonomo (compreso il falso lavoro autonomo), subappalto e più in generale contratti flessibili, in forme utilizzate abusivamente ai fini della non dichiarazione di una parte del reddito;
- la sempre maggiore facilità di costituire gruppi transnazionali di imprese, che richiedono un'efficiente cooperazione internazionale tra organismi e/o sistemi di controllo e repressione.

Alla luce delle fenomenologie emergenti su cui si basa il nuovo sommerso europeo, la Commissione ha sottolineato la necessità di proseguire nella strategia già delineata nella risoluzione del 2003 del Consiglio rispetto alla trasformazione del lavoro non dichiarato in

²³ Cfr. COM(2007) 249 del 16.5.2007.

²⁴ European Commission (2007) Stepping up the fight against undeclared work COM(2007) 628 final. Brussels: European Commission.

occupazione regolare, sottolineando, inoltre, l'opportunità di intraprendere, vista la complessità e l'eterogeneità del lavoro sommerso, una strategia politica equilibrata fatta di misure volte a ridurre o prevenire il fenomeno e di interventi che garantissero l'applicazione di queste misure, con il coinvolgimento delle parti sociali.

In merito agli obiettivi individuati dal Consiglio nel 2003, la Comunicazione del 2007 segnala, come a livello generale gli interventi auspicati per prevenire il sommerso anche se intrapresi da larga parte dei paesi europei non siano stati sufficienti ad un reale contrasto del fenomeno. La Commissione evidenzia a tal proposito una riduzione media in Europa nel 2007 del cuneo fiscale dell'1,2% rispetto al biennio precedente, risultato modesto se si considera che il prelievo lordo medio è attestato intorno al 40%.

Rimanendo nell'ambito delle *policy*, la Commissione evidenzia inoltre la necessità di far ancora un passo avanti sul piano dei sistemi di sicurezza sociale, perseguendo un rafforzamento dei disincentivi al lavoro sommerso attraverso livelli adeguati di sostegno al reddito, il riconoscimento del rapporto tra diritti e contributi versati, il rafforzamento dei controlli nei confronti dei beneficiari di prestazioni sociali prevedendo anche sanzioni pecuniarie adeguate per le frodi ai danni del sistema di sicurezza sociale. Inoltre, sempre la Commissione auspica che gli Stati membri agiscano anche nella direzione di interventi mirati sul fronte: della tassazione degli straordinari, delle distorsioni fiscali tra lavoro dipendente e autonomo, della riduzione del carico fiscale sui lavori a bassa produttività, della qualificazione degli strumenti di incontro tra domanda e offerta di lavoro e della libera circolazione dei lavoratori applicandola in maniera generalizzata.

Indicazioni puntuali vengono declinate anche sul fronte dei controlli. In questo ambito si attribuisce una priorità ad interventi che limitino al massimo le deroghe alla prassi di contratti di lavoro scritti e ad interventi in grado di migliorare la cooperazione tra i vari enti responsabili in materia di fisco, lavoro e immigrazione, nonché tra gli Stati, soprattutto per quanto riguarda i lavoratori distaccati²⁵.

A questo proposito la Commissione prevede di adottare una raccomandazione per rafforzare la cooperazione attraverso il sistema d'informazione del mercato interno e di emanare anche una de-

²⁵ COM(2007) 304 def. del 13 giugno 2007 sul distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi.

cisione per l'istituzione di un comitato ad alto livello, il cui compito sarebbe quello di sostenere e assistere gli Stati membri nell'individuazione e nello scambio di buone pratiche relative al monitoraggio e all'applicazione della normativa sui lavoratori distaccati²⁶.

Infine, rispetto alla strategia della sensibilizzazione rispetto al problema del lavoro non regolare anch'essa individuata dal Consiglio Europeo del 2003 come linea di intervento prioritaria per contrastare il lavoro irregolare, la Comunicazione della Commissione evidenzia la necessità che il pubblico venga maggiormente informato in merito ai rischi connessi al lavoro sommerso e ai benefici della regolarità, soprattutto in termini di servizi e prestazioni.

In conclusione, la Commissione sottolinea come nonostante i passi avanti, gli interventi non siano stati sufficienti a interrompere una dinamica di continua crescita del sommerso. Per questo motivo si evidenzia la necessità di continuare nella direzione di un miglioramento della qualità della finanza pubblica, della riduzione dei costi non salariali del lavoro trasferendo l'onere fiscale su altre fonti di reddito²⁷, della riduzione della complessità amministrativa, della liberalizzazione della mobilità tra Stati, dell'adeguamento del sistema di *welfare*.

1.3.3.3. Il disegno dell'azione di contrasto al sommerso all'interno dei NAP e dei NRP

È utile, in questa sede effettuare una sintetica ricognizione dei Piani d'azione nazionali (NAP) e dei Programmi Nazionali di Riforma (NRP) subentrati nel 2005, al fine di verificare in una logica comparata i diversi modelli di *policy* che sono stati adottati per la traduzione degli orientamenti europei sulla lotta al sommerso.

²⁶ Disposizioni per il rafforzamento della cooperazione tra gli organismi della sicurezza sociale degli Stati membri sono contenute anche nella proposta, adottata dalla Commissione, di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale [che sostituirà il regolamento (CEE) n. 1408/71 non appena sarà stato approvato il regolamento di esecuzione].

²⁷ Cfr. gli orientamenti integrati nn. 2, 3, 5 e 22. Già gli Orientamenti per l'occupazione (cfr. ad esempio l'edizione del 2001) accennavano al trasferimento sulle imposte indirette o ambientali del carico fiscale che grava sul lavoro dipendente. Cfr. anche il Libro Verde sugli strumenti di mercato utilizzati a fini di politica ambientale e ad altri fini connessi, COM (2007) 140 del 28.3.2007, e la comunicazione «I valori europei nel mondo globalizzato», COM (2005) 525 del 3.11.2005.

A questo proposito i dati disponibili²⁸ ci restituiscono una situazione dove, per tutti i paesi, l'intervento sul sommerso passa attraverso la leva del controllo, investendo sulle strutture di vigilanza, sulla capacità di coordinamento fra le autorità con compiti ispettivi e sul cambiamento del sistema sanzionatorio.

In questo ambito è interessante evidenziare come alcuni paesi abbiano inserito anche elementi di innovazione rispetto alle responsabilità della pratica irregolare, prevedendo forme di responsabilità in solido tra committenza e subfornitura. Si sono mossi in questa direzione l'Olanda, la Francia e la Germania.

In molti Stati membri il miglioramento della capacità di controllo e vigilanza degli organismi della sicurezza sociale, degli ispettorati del lavoro e dei sindacati è diventato una priorità. In FR, BE, IE e IT sono state istituite strutture di coordinamento interministeriali. Anche dati utili sono state tra loro interfacciate (es. in PT).

È generalizzato, ormai, l'obbligo, a carico del datore di lavoro, di registrare i dipendenti fin dal primo giorno di lavoro. Anche i committenti del lavoro sommerso sono ora punibili in Germania (dal 2004 le famiglie hanno l'obbligo di conservare le fatture dei servizi di costruzione e manutenzione) e in Austria (obbligo di tenere una contabilità di cassa sempre aggiornata nel settore alberghiero e della ristorazione).

In molti paesi sono stati conclusi accordi tra le parti sociali, in particolare nel settore delle costruzioni (DE, FI e IT). In Italia, in particolare, si è provveduto ad introdurre a livello governativo il già citato sistema «indici di congruità» per calcolare il numero effettivo delle ore lavorate.

Un'altra novità importante riguarda la decisione di estendere la

²⁸ Un approfondimento dell'analisi dei NAP e dei NRP è disponibile nei rapporti:

- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Tackling undeclared work in the European Union* - marzo 2008;
- European Commission (2007) *Stepping up the fight against undeclared work COM(2007) 628 final*. Brussels: European Commission;
- IRES CGIL, *Emersione dal lavoro nero: diritti e sviluppo*, 2005;
- Ministero del Lavoro, *Italialavoro, Apprendimento Reciproco e divulgazione: la Rete Europea contro il Lavoro Sommerso - Rapporto finale: sintesi dei risultati del progetto e prima bozza delle Linee Guida strategiche per contrastare il lavoro non regolare*, 2006;
- European Commission directorate-general for employment and social affairs, *Undeclared work in an enlarged Union*, 2004.

cooperazione nell'attività di vigilanza anche a livello sovra-nazionale. In questo momento, sempre secondo la fonte NAP e NRP, i paesi UE-15 che hanno scelto di condividere informazioni per coordinarsi nella lotta al sommerso sono Germania, Francia, Olanda, Danimarca e Belgio.

Per quanto riguarda invece le novità sul fronte del sistema sanzionatorio, l'orientamento diffuso sembrerebbe essere quello dell'inasprimento delle condanne. Un esempio emblematico di questo approccio è rappresentato dalla Germania, che, nel caso di irregolarità su un lavoratore residente, ha aumentato la sanzione per il datore di lavoro da 51.000 a 102.000 euro, cifra che è cresciuta ancora di più nelle situazioni in cui ad essere coinvolto sia un lavoratore extracomunitario. In questo caso la cifra oscilla tra 500 e 5.000 euro a carico del lavoratore e tra 51.000 e 255.000 euro a carico del datore di lavoro.

Anche la Francia è un esempio importante di paese che affronta il fenomeno del sommerso come fenomeno di mera illegalità, sia rafforzando le sanzioni sia isolando chi opera al di fuori delle regole. Vanno in questo senso: l'automatica denuncia penale per chi utilizza lavoratori irregolari, l'esclusione dalla possibilità di accedere a sussidi e incentivi fiscali per quelle aziende e soggetti economici oggetto di indagini o con precedenti di frode (in modo particolare quando sono stati coinvolti lavoratori immigrati), l'impossibilità di accedere a contratti pubblici nella fase in cui un'impresa è indagata per lavoro nero, e naturalmente, la già citata scelta di estendere anche al committente la responsabilità di eventuali evasioni contributive di quelle imprese che operano in una funzione di subfornitura.

Infine, sempre rimanendo nell'ambito delle azioni di vigilanza, un passaggio messo in agenda da larga parte dei paesi UE-15 è l'utilizzo della tecnologia informatica. Ovviamente, quasi sempre si tratta di un avanzamento tecnologico, che agisce sia nella direzione di rendere più efficace l'attività ispettiva (ad esempio sviluppando *database* condivisi tra le diverse amministrazioni), sia nella direzione di un obiettivo altrettanto importante come la semplificazione del rapporto con la pubblica amministrazione (ad esempio lo sviluppo di una procedura elettronica per gli adempimenti fiscali e contributivi). Sempre in riferimento all'utilizzo di supporti informatici, una novità importante viene dal Regno Unito, dove è stato predisposto presso le strutture ispettive un *call center* tecnico (National Benefit Fraud

Hotline) e un sito Web, a cui imprenditori e lavoratori possono accedere per una consulenza o per avviare un provvedimento ispettivo.

Un impegno trasversale a tutti i paesi è quello della razionalizzazione e semplificazione degli oneri amministrativi. Questo tema è inserito tra le priorità dell'agenda sul sommerso in otto paesi: Finlandia, Svezia, Danimarca, Belgio, Irlanda, Austria, Germania, Francia e Grecia.

Tra questi ce ne sono alcuni, che, all'interno di una riforma complessiva del sistema, focalizzano l'attenzione sulle categorie economiche più fragili. Un primo esempio è la Germania, che descrive un'azione di semplificazione per favorire le imprese artigiane ed i piccoli servizi (*mini jobs*). Un altro paese è la Svezia, dove il *target* principale di intervento sono le nuove imprese e i giovani che intendono avviare un'attività commerciale. Misure di questo tipo anche in Francia, che ha disegnato il suo piano di semplificazione amministrativa e fiscale soprattutto a favore delle piccole imprese e dei settori più esposti al rischio sommerso (in primo luogo agricoltura e strutture associative che operano nel campo dei servizi e nel settore alberghiero e della ristorazione). Da segnalare le procedure semplificate di registrazione dei lavoratori introdotte in Grecia (per i coadiuvanti familiari). Vengono considerate esperienze utili anche quelle realizzate in Belgio, Austria e Spagna che hanno istituito, i buoni-servizio (*voucher*) da utilizzare nell'ambito dei servizi domestici.

Naturalmente, come già sottolineato nelle pagine precedenti, il *policy mix* di contrasto al sommerso non si esaurisce in azioni di controllo, rafforzamento delle sanzioni e abbattimento dell'onere burocratico.

Un impegno significativo è stato dedicato all'attività di ristrutturazione del sistema fiscale, nella direzione di un modello tarato sulle caratteristiche delle imprese e del lavoro. Con questo approccio hanno operato pressoché tutti i paesi europei (Finlandia, Svezia, Belgio, Olanda, Germania, Danimarca, Paesi Bassi, Grecia, Italia, Regno Unito, Irlanda, Austria, Francia)²⁹.

Diversi gli esempi di riforma rinvenibili nei NAP prima e nei NRP poi, in cui si prevede un trattamento tributario ridotto per

²⁹ Visto che il lavoro sommerso può essere associato anche all'evasione di imposte indirette, alcuni Stati membri si sono avvalsi anche della possibilità offerta dalla direttiva 1999/85/CE, riducendo l'IVA su determinati servizi ad alta intensità di lavoro.

quelle categorie di lavoratori ed imprese più esposte al rischio di irregolarità. Su questo fronte, il settore a cui è stata rivolta maggiore attenzione è quello dei servizi domestici (Svezia, Italia, Danimarca, Olanda, Belgio, Regno Unito, Austria).

In alcuni paesi (Slovacchia ed Estonia) dove l'elevata presenza di lavoro autonomo ha fatto emergere un quadro di distorsioni connesse ad aliquote fiscali più basse per i redditi di impresa rispetto a quelli da lavoro dipendente come pure disparità di trattamento tra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti rispetto alla sicurezza sociale è stata introdotta un'unica aliquota di imposta (*flat tax*).

Degna di considerazione anche l'esperienza spagnola, dove la verificata forte correlazione tra incidenza dei contratti di lavoro a tempo determinato e lavoro sommerso, ha portato a un accordo tra le parti sociali, concluso nel 2005, in cui si è assunto un impegno ad avviare un processo di riduzione dell'occupazione a tempo determinato.

Diffusa tra i paesi dell'UE è anche la pratica della deduzione fiscale del costo delle ristrutturazioni (Svezia, Danimarca, Belgio, e Italia). In questo modo si è raggiunto il duplice obiettivo di sostenere lo sviluppo del settore, premiando però quelle imprese che garantivano il regolare svolgimento della commessa.

Importante e abbastanza diffuso tra i paesi è stato anche l'investimento in attività di informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica (Regno Unito, Belgio, Francia, Irlanda, Svezia, Finlandia). Su questo fronte alcuni progetti specifici che vale la pena evidenziare, sono quelli dell'Irlanda, che ha reso pubblici i nomi dei trasgressori e della Finlandia, che ha fornito maggiori informazioni ai lavoratori stranieri.

Si evidenziano anche alcune campagne di sensibilizzazione (es. la campagna «Fair Play» in Danimarca) o campagne dedicate a temi specifici come quello dei «fuori busta» (es. «Il contratto di lavoro funziona» in Lettonia).

Sulla questione dei lavoratori stranieri irregolari, sono diversi gli Stati che hanno adottato provvedimenti mirati. Oltre alla già citata campagna di informazione, ci sono stati quattro paesi (Italia, Spagna, Portogallo e Grecia) che hanno approvato un programma di regolarizzazione.

A carico dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE sono state introdotte sanzioni (es. in FI, DE e NL) e in altri casi le stesse sono state inasprite, preve-

dedo tra l'altro il divieto di partecipazione agli appalti pubblici. È in questo contesto che la Commissione ha di recente proposto una direttiva volta a garantire che tutti gli Stati membri – nel quadro di una politica complessiva dell'UE sull'immigrazione – introducano e applichino sanzioni analoghe nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE³⁰.

Per contrastare il sommerso connesso ai lavoratori stranieri viene considerata una buona pratica dalla Commissione anche l'apertura dei mercati del lavoro nazionali ai lavoratori dei nuovi Stati membri dal momento che questo genere di misure consente di sottrarre manodopera dai canali irregolari. In questa direzione sono andati, sin dal 2004, il Regno Unito, l'Irlanda e la Svezia. Dal 1° maggio 2006 altri Stati membri dell'UE a 15 (FI, ES, PT, EL, IT, NL e il LU) hanno soppresso tutte le limitazioni e altri le hanno semplificate viste le tensioni sul mercato del lavoro dovute a un eccesso della domanda di lavoro sull'offerta (*labour market tightness*). Recentemente, poi, la Germania e l'Austria hanno annunciato la liberalizzazione all'ingresso del personale specializzato altamente qualificato. Il 1° gennaio 2007 dieci degli Stati membri dell'UE a 25 (CZ, EE, CY, LV, LT, PL, SI, SK, FI e SE) hanno liberalizzato, con norme di diritto nazionale, l'accesso dei cittadini bulgari e rumeni ai rispettivi mercati del lavoro.

In merito alla Cooperazione transfrontaliera all'interno dell'UE e nel quadro della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori sono stati conclusi accordi di cooperazione bilaterale, in particolare, tra Francia, Belgio e Germania, e ne sono previsti alcuni altri (tra IT, ES, PL e CZ). Inoltre un gruppo di Stati membri, sotto la guida del Ministero del Lavoro italiano, ha deciso di cooperare per promuovere e condividere le competenze e le esperienze relative a un più vasto programma strategico in materia di lavoro sommerso³¹.

³⁰ Cfr. COM(2007) 249 del 16 maggio 2007.

³¹ Si tratta della rete ENUW (rete europea per l'emersione del lavoro non regolare) istituita tra partner pubblici di cinque Stati membri (DE, FR, IT, BE e RO), con il coordinamento del Ministero del Lavoro italiano.

1.4.

Un *focus* su cinque regioni: scenario socio-economico, caratteristiche del fenomeno e risposte di *policy*

Come più volte ricordato in questo rapporto, da oltre un decennio la questione del lavoro irregolare, e quindi, di quelle forme di occupazione in cui si configura un'evasione, parziale o totale della normativa (sotto forma di leggi e istituti contrattuali) che regolano il rapporto di lavoro, ha assunto una centralità nell'agenda politica Nazionale e dell'Unione Europea.

Alla base di questa posizione, c'è un ampio consenso sull'ipotesi che si tratti di un fenomeno la cui crescente diffusione rischia di generare conseguenze sulle finanze pubbliche, sul *welfare*, sulle condizioni di lavoro e sul livello di concorrenza nel mercato tali da compromettere un modello di sviluppo europeo centrato su elevati standard di qualità imprenditoriale e un solido sistema di *welfare* che sia in grado di garantire una base di equità sociale per tutti i cittadini.

Su questi presupposti, ed in modo coerente ad una letteratura che più volte ha evidenziato una eterogeneità del fenomeno largamente riconducibile al territorio e coerente ad un processo di continuo trasferimento a livello locale delle competenze su sviluppo economico, *welfare* e occupazione, è stato approntato un approfondimento sul sommerso in cinque regioni italiane.

Il principale motivo che ha ispirato questa focalizzazione territoriale è quindi la necessità di predisporre uno strumento conoscitivo capace di restituire quell'insieme di informazioni sul profilo socio-economico del territorio, sulle caratteristiche quali-quantitative del fenomeno e sulle principali esperienze di *policy* che possa aiutare l'attore sociale e il decisore politico ad elaborare un ragionamento

su percorsi di implementazione e perfezionamento degli attuali interventi di contrasto al sommerso.

Per fare questo, è stato sviluppato un itinerario di analisi organizzato su tre macro sezioni:

- la prima parte è mirata alla costruzione di un quadro ragionato del contesto locale sul piano delle caratteristiche del mercato del lavoro, dell'apparato imprenditoriale e del più generale contesto sociale;
- la seconda parte utilizza alcune fonti ufficiali per analizzare le caratteristiche e l'evoluzione del fenomeno del lavoro irregolare nella realtà locale con particolare attenzione alla sua dimensione settoriale e provinciale;
- la terza ed ultima parte è invece dedicata ad una generale descrizione della programmazione regionale e delle azioni su cui è stata sviluppata la strategia di contrasto al sommerso, ad un monitoraggio delle politiche nazionali e per quanto possibile delle politiche locali di emersione, ed in ultimo ad una ricostruzione delle buone pratiche sperimentate sul territorio.

1.4.1. Contesti socio economici a confronto: analisi del mercato del lavoro e dell'economia locale attraverso le statistiche ufficiali

Come già anticipato nell'introduzione del rapporto, il fenomeno del sommerso nella sua dimensione quali-quantitativa, nonché, le azioni su cui può essere ricostruita l'attività di emersione, si sviluppano inevitabilmente all'interno di una necessaria coerenza con le caratteristiche del territorio. A questo proposito, prima di passare ad una analisi della diffusione del lavoro irregolare e alla rappresentazione delle principali strategie intraprese a livello locale per riportare alla legalità il sistema produttivo, è stata approntata una breve analisi del contesto socio-economico delle cinque regioni selezionate per questo *focus*. Questa parte di indagine è stata elaborata articolando la fotografia su tre sezioni dove sono state riportate le principali informazioni statistiche sulla struttura socio-demografica, sul mercato del lavoro, e sull'apparato economico-produttivo.

1.4.1.1. Il contesto socio-demografico

La popolazione

L'analisi demografica delle cinque regioni oggetto del *focus* consente di tracciare un quadro su dimensione e caratteristiche della popolazione utile a sviluppare un primo esercizio di contestualizzazione del fenomeno del sommerso.

In modo particolare, con i dati elaborati nella tabella 1.24 è stato fatto il tentativo non solo di dare una misura quantitativa delle differenze dimensionali delle regioni e del peso cumulato dei territori di indagine sull'intera popolazione nazionale, ma anche di restituire una misura sempre quantitativa della dimensione di quelle coorti (giovani, donne ed immigrati) che in diverse indagini vengono identificate come le categorie più esposte alla pratica dell'irregolarità.

Su questi presupposti, un primo dato che emerge è che le cinque regioni oggetto del *focus* rappresentano il 50% della popolazione nazionale, ossia, un peso che senza dubbio attribuisce a questa selezione, almeno sul piano demografico, un valore di campione particolarmente significativo. Inoltre, sempre rispetto alla popolazione, i dati ci consegnano un quadro di forti differenze dimensionali con numeri che oscillano da oltre 9 milioni di residenti in Lombardia fino a scendere a 4 milioni con la Puglia.

Particolarmente interessante è l'esercizio di analisi comparata della struttura demografica. Come evidente dalla tabella, confrontando i dati rispetto alla composizione per coorti emerge una popolazione delle regioni allineata al dato nazione per struttura di genere, con una quota di donne che si attesta intorno al 51%, mentre si registrano scostamenti significativi per presenza di giovani ed immigrati.

Per quanto riguarda i giovani, la fonte ISTAT restituisce differenze significative tra le due regioni del Mezzogiorno che si caratterizzano per una maggior presenza di giovani tra 15 e 34 anni che raggiungono un peso attorno al 28% sul totale della popolazione, e le tre regioni del Centro Nord dove la dimensione relativa si ferma al 24%.

Il Rapporto invece si capovolge quando si accede ad una analisi della presenza di immigrati. I dati del dossier Caritas che consentono una ricostruzione geografica degli stranieri soggiornanti regolari descrivono infatti un quadro regionale fortemente divergente tra le

Tabella 1.24. Struttura demografica per età, sesso e presenza stranieri - Media 2006

	<i>Lombardia</i>	<i>Veneto</i>	<i>Lazio</i>	<i>Campania</i>	<i>Puglia</i>	<i>ITALIA</i>
Popolazione in migliaia	9.427	4.702	5.263	5.775	4.056	58.435
Quota % sul totale Italia	16,1	8,0	9,0	9,9	6,9	100
Quota % donne nella regione	51,1	50,9	52,1	51,4	51,4	51,4
Quota % giovani 15-24	9,2	9,4	10,1	13,5	12,5	10,4
Quota % giovani 25-34	14,5	14,6	14,3	15,0	15,1	14,3
Quota % giovani 15-34	23,6	23,9	24,5	28,5	27,6	24,6
La popolazione straniera nella regione	851	398	500	168	74	3.690
Quota % donne	47,4	47,5	56,8	61,7	49,6	50,6

Fuente: Elaborazioni IRES su dati ISTAT-Caritas

due regioni del Sud dove la presenza di immigrati si ferma tra il 2 e il 3% (livello ampiamente sotto la media nazionale che ha raggiunto il 6%) e le altre tre regioni dove gli stranieri rappresentano circa il 9% della popolazione.

Istruzione e formazione

È del tutto evidente, che in un processo di ridefinizione dell'assetto competitivo che impone alle economie avanzate di orientarsi sui prodotti ad alto contenuto innovativo, un vincolo ad uno sviluppo sostenibile è dato dalla capacità di investimento in istruzione e formazione. Ovviamente questo rapporto diventa ancora più centrale in quei contesti caratterizzati da una struttura demografica a forte presenza di giovani.

Diversamente, questo fenomeno demografico, inserito in un contesto in cui convive una condizione di fragilità economica e allentamento dei meccanismi di regolazione del lavoro, rischia di avere come principale effetto un allargamento dell'area dei soggetti maggiormente svantaggiati che come noto sono anche quelli più esposti al fenomeno dell'irregolarità.

Su questo fronte le statistiche ISTAT e Ministero dell'Istruzione consegnano un quadro comparato tra le cinque regioni che fa emergere un evidente problema di ritardo di investimenti sul capitale umano di Puglia e Campania che sono anche le regioni dove è più alta la quota di giovani.

I dati proposti nella tabella 1.25 descrivono infatti una composizione della popolazione per livello di istruzione in cui la quota di persone che non superano la licenza media è pari al 64% in Puglia e al 63% in Campania per poi scendere in modo visibile nelle altre regioni fino a toccare il minimo nel Lazio con un livello di poco inferiore al 50% (55% Lombardia, 59% Veneto).

Altrettanto marcata è la distanza quando si studia la popolazione rispetto alle persone che hanno conseguito il diploma e la laurea. In Campania e Puglia infatti la quota di diplomati si ferma intorno al 28% contro una media nazionale del 32% e un risultato del Lazio al 38% a cui seguono la Lombardia con quasi il 35% e il Veneto poco oltre il 32%. Per quanto riguarda invece gli studi universitari, la regione più virtuosa è ancora il Lazio che ha raggiunto un livello superiore al 13% (media nazionale 9,7%) a cui si contrappone la Puglia con un livello minimo inferiore all'8%.

Tabella 1.25. Livelli di istruzione della popolazione e diffusione dell'attività formativa - Anno 2006

	<i>Lombardia</i>	<i>Veneto</i>	<i>Lazio</i>	<i>Campania</i>	<i>Puglia</i>	<i>ITALIA</i>
Popolazione con più di 15 anni per titolo di studio						
Quota % di persone con al più la licenza media	55,3	58,7	49,1	62,7	64,5	58,1
Quota % di persone con diploma	34,5	32,5	37,7	28,9	27,8	32,2
Quota % di persone con laurea	10,2	8,8	13,2	8,4	7,8	9,7
Popolazione 18-24 anni con al più la licenza media (in %)	18,5	15,0	12,3	27,1	27,0	20,6
Popolazione in età 20-24 anni che ha conseguito almeno il diploma (in %)	77,4	81,6	82,2	67,2	68,7	74,8
Diplomati che si iscrivono all'università (in %)	71,4	67,7	72,7	69,3	72,4	71,0
Occupati di età 25-64 anni che partecipano ad attività formative (in %)	6,3	6,7	7,5	4,6	4,3	6,1
Inoccupati (disoccupati e non forze di lavoro) di età 25-64 anni che partecipano ad attività formative (in %)	4,8	5,5	7,4	6,3	5,6	6,2

Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT-MIUR

In questo esercizio di analisi sui livelli di istruzione che descrivono un Mezzogiorno in forte ritardo, il dato che maggiormente preoccupa rispetto ad una prospettiva di riavvicinamento al livello medio nazionale è quello sui giovani. Come riportato sempre nella tabella 1.25, nella media nazionale, la coorte dei giovani tra i 18 e i 24 che nel loro percorso scolastico si sono fermati alla licenza media si attesta intorno al 20%. Rispetto a questo livello medio, che ovviamente presenta ampi margini di miglioramento, la Puglia e la Campania raggiungono una quota del 27% contro un dato che invece scende in modo molto marcato nel Lazio (12%) ma anche in Lombardia e Veneto con quota rispettivamente del 18% e del 15%.

Secondo i dati ISTAT questo grave deficit di istruzione delle due regioni del Mezzogiorno non sembrerebbe trovare una compensazione nell'attività di formazione che al contrario sembrerebbe contribuire ad allargare ulteriormente la forbice degli investimenti sul capitale umano. In modo particolare, la componente formativa che per livello di diffusione va nella stessa direzione dei dati sull'istruzione è quella rivolta agli occupati che nelle due regioni meridionali si ferma a poco più del 4% contro una media nazionale del 6% e un risultato massimo del Lazio che raggiunge il 7,5%.

Sicurezza sociale e qualità della vita

Rimanendo sempre nell'ambito dell'analisi dei fattori utili a costruire una rappresentazione comparata delle caratteristiche dei contesti sociali rispetto alla diffusione dell'irregolarità sul lavoro, è stata elaborata la tabella 1.26 che consente di confrontare la distribuzione delle famiglie per reddito, i livelli di povertà e la dotazione di infrastrutture sociali.

Come evidente dalla tabella, i tre indicatori consentono di rappresentare uno spaccato dell'Italia in cui convivono differenze straordinariamente visibili di condizioni di sicurezza sociale e qualità della vita.

Rispetto al reddito si passa da regioni in cui la quota delle famiglie che vive con meno di 10 mila euro si ferma al 4% (Lombardia e Veneto) fino a situazione in cui la quota sale fino a sfiorare il 13% in Campania e l'11% in Puglia. Naturalmente, questi dati sul reddito generano un dato di diffusione della povertà altrettanto divergente. Nelle due regioni del Mezzogiorno infatti vivono sotto la soglia di povertà quasi un quarto della popolazione mentre si scende al 5%

Tabella 1.26. Sicurezza sociale e qualità della vita

	Reddito delle famiglie		Quota % popolazione che vive in famiglie al di sotto della soglia di povertà (a)	Indice di dotazione di infrastrutture sociali (Italia = 100) (b)
	Quota % famiglie fino a 10 mila euro di reddito	Quota % famiglie da 10 mila a 20 mila euro di reddito		
Lombardia	4,0	19,3	5,0	126
Veneto	3,8	20,1	5,0	108
Lazio	5,9	19,5	8,4	186
Campania	12,8	27,3	24,2	108
Puglia	10,7	33,8	22,3	82
ITALIA	7,2	24,0	12,9	100

(a) Sono considerate povere le famiglie di due componenti la cui spesa media mensile per consumi è pari o al di sotto della spesa media pro capite nel paese che nel 2006 corrisponde a 970,34 euro.

(b) Per infrastrutture sociali si intende: strutture culturali e ricreative, strutture per l'istruzione e strutture sanitarie.
Fonte: ISTAT-Tagliacarne-Unioncamere

in Veneto e Lombardia e all'8% nel Lazio. Ad aggravare ancora di più questo dualismo geografico rispetto alla condizione di benessere e sicurezza sociale contribuisce senza alcun dubbio il dato sulla dotazione di infrastrutture sociali elaborato dall'istituto Tagliacarne. Tra le regioni oggetto di indagine il caso emblematico è la Puglia dove si associa un problema di reddito e povertà ad un forte ritardo negli investimenti in strutture per istruzione, sanità e cultura. Sempre secondo Tagliacarne questo ritardo nella regione può essere quantificato in un differenziale del 18% rispetto alla media nazionale che diventa il 55% rispetto ad una regione come il Lazio che esprime il livello di dotazione infrastrutturale tra i più alti in Italia.

Numerosi elementi tendono a spiegare questa asimmetria tra le regioni. Tra questi, come verrà approfondito nei prossimi paragrafi, va indubbiamente annoverato un problema di fragilità del sistema produttivo che secondo i dati sulle forze di lavoro genera differenze particolarmente marcate nei tassi di occupazione. Altrettanto importante è il problema più generale di un modello di *welfare* nazionale che ancora oggi non prevede una garanzia di reddito minimo per tutti i cittadini. Una scelta che ovviamente all'interno di un contesto economico in cui si registrano alti livelli di disoccupazione e diffusa presenza di forme di lavoro a basso reddito, ha generato un pesante fenomeno di povertà.

1.4.1.2. Il mercato del lavoro

Struttura dell'occupazione

L'elaborazione dei principali dati della Rilevazione continua sulle forze-lavoro condotta dall'ISTAT sulle caratteristiche dell'occupazione riproducono come per l'analisi sul contesto sociale differenze altrettanto visibili tra le regioni non solo rispetto al numero degli occupati ma anche rispetto alle principali variabili di struttura (genere, titolo di studio, età, posizione nella professione).

Come riportato nella tabella 1.27, le cinque regioni oggetto del *focus* rappresentano il 50% dell'occupazione complessiva dell'Italia. A questo risultato contribuiscono in modo molto diverso: la Lombardia che con oltre 4 milioni di occupati rappresenta quasi un quinto dei lavoratori del paese; Veneto e Lazio con oltre due milioni di addetti (pari al 9% dell'occupazione totale); la Campania che supera di poco 1,7 milioni di lavoratori; la Puglia che si ferma invece a poco più di 1,2 milioni.

Entrando in questi numeri attraverso un esercizio di ripartizione settoriale si scopre che siamo in presenza di realtà regionali che divergono in modo rilevante rispetto al peso dell'economia manifatturiera che passa da una dimensione relativa del 30% per le due regioni del Nord per attestarsi per il centro Sud su livelli largamente inferiori che oscillano da un risultato minimo del Lazio con una quota del 12% a un peso occupazione del manifatturiero del 15% in Campania e 17% in Puglia.

A far da contraltare a questa situazione c'è un risultato particolarmente alto dell'agricoltura in Puglia che assorbe oltre il 9% degli addetti contro una media nazionale che si ferma al 4,3, e un risultato altrettanto superiore alla media per Lazio e Campania sui servizi che raggiungono rispettivamente il 78% e il 65% contro una media che si ferma al 65%.

Un altro dato importante che segna una differenza visibile tra le regioni riguarda la presenza di donne che vede allineate le regioni del Centro Nord con un peso superiore al 40% contro una situazione di presenza femminile nel Sud che si ferma a poco oltre il 30%.

Ma le differenze non si esauriscono nella struttura settoriale e di genere. Come visibile dalla tabella situazioni diverse si registrano anche rispetto al livello di istruzione e tipologie di lavoro. Su questi due fronti le tre regioni del Centro Nord presentano complessivamente un dato di maggior solidità con quote più basse di lavoratori il cui percorso di studi è stato interrotto con il raggiungimento della licenza media e con quote più alte di dipendenti a tempo indeterminato.

È del tutto evidente che il profilo che è stato tracciato, ci consegna un quadro delle due regioni del Mezzogiorno particolarmente esposto su tipologie di occupazione – non solo in termini settoriali ma anche di posizione professione e istruzione – che normalmente in letteratura sono identificati con le categorie che presentano maggiori elementi di fragilità sul mercato del lavoro e quindi categorie su cui è più alto il rischio di rimanere coinvolti nella trappola del sommerso. Inoltre, sempre rispetto al livello di rischio di irregolarità va evidenziato che sempre nel Sud si è in presenza di una situazione in cui le statistiche registrano un livello anormalmente basso di donne occupate nonostante una composizione settoriale in cui va oltre la media il peso di agricoltura e servizi che come noto si caratterizzano per un livello di femminilizzazione particolarmente alto.

Tabella 1.27. Struttura dell'occupazione per settore, sesso, età, posizione nella professione - Media 2006 (in migliaia)

	<i>Lombardia</i>	<i>Veneto</i>	<i>Lazio</i>	<i>Campania</i>	<i>Puglia</i>	<i>ITALIA</i>
In migliaia	4.273	2.101	2.122	1.731	1.256	22.988
Quota % su totale Italia	18,6	9,1	9,2	7,5	5,5	100,0
Quota % donne	42%	40%	41%	32%	31%	39%
Quota % giovani fino a 34 anni	33,7	34,8	30,9	30,7	32,1	34,1
Quota % occupati con al più la licenza media	38,6	41,2	30,9	45,3	47,8	40,2
Agricoltura	1,6	3,7	2,5	4,8	9,1	4,3
Industria in senso stretto	29,3	30,2	12,0	14,5	16,9	21,9
Costruzioni	7,7	8,6	7,3	9,9	9,4	8,3
Servizi	61,3	57,5	78,2	70,8	64,6	65,6
Quota % occupati dipendenti	75,9	73,6	75,1	72,4	73,7	73,6
Quota % dipendenti a tempo indeterminato	90,7	88,8	86,6	84,6	81,5	86,9
Quota % occupati a tempo pieno	86,5	85,2	84,7	88,9	90,8	86,7

Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT

Non meno interessante in questo esercizio di comparazione sul lavoro è il dato sull'andamento occupazione nel periodo 2001-2006. Su questo fronte ad un risultato di maggior solidità delle regioni del Centro Nord si associa una altrettanto superiore capacità del sistema produttivo di generare nuova occupazione. Nel corso degli ultimi 5 anni infatti la variazione dell'occupazione è stata particolarmente positiva nel Lazio con una crescita del 16% a cui si sono accodate le due regioni del Nord con variazioni intorno al 9%. A questi risultati si contrappone il Sud dove l'occupazione è invece rimasta ferma intorno ai volumi fatti registrare nel 2001.

Utilizzando le stesse variabili su cui è stata declinata la struttura della forza (genere, settore, e tipologia di lavoro) è possibile avere un quadro abbastanza preciso dei fattori su cui hanno preso forma questi risultati.

Con questo esercizio si scopre che fattore comune a tutte le regioni è il positivo andamento, benché con percentuali di crescita notevolmente diverse, del settore delle costruzioni e dei servizi contro un rallentamento dell'agricoltura a cui fa eccezione la Lombardia. Sempre rispetto ai settori, andamenti divergenti si registrano nel manifatturiero dove le tre regioni del Centro Nord crescono ed in modo particolare Lombardia e Lazio mentre la Campania arretra in modo molto significativo e la Puglia si ferma ai risultati del 2001.

Anche rispetto alla variabile di genere si nota un comportamento che accomuna quattro regioni su cinque. E precisamente, nel periodo 2001-2006, fatta eccezione per la Puglia, la componente che cresce di più è quella femminile. Il dato più evidente rispetto a questa differenza di genere lo fa registrare il Lazio con un incremento tra le donne del 21% contro una variazione che si ferma al 13% tra gli uomini.

Diversa è invece la situazione rispetto alla tipologia di occupazione. Su questo fronte, il confronto territoriale riproduce una situazione in cui le due regioni del Sud insieme alla Lombardia presentano una forte asimmetria tra dipendenti, che crescono in modo significativo, e autonomi che invece diminuiscono significativamente (Campania) o restano sostanzialmente fermi ai livelli del 2001. Questa asimmetria rispetto alla tipologia di lavoro non si ripete invece per Lazio e Veneto dove invece gli autonomi crescono più dei dipendenti anche se le distanze sulle variazioni non sono particolarmente marcate.

Tabella 1.28. Andamento dell'occupazione: variazione 2001-2006 per settore, sesso e posizione professionale

	Lombardia	Veneto	Lazio	Campania	Puglia	ITALIA
	<i>Variazione occupazione 2001-2006 in migliaia</i>					
Totale	357	159	293	24	-6	1.384
Agricoltura	12	-11	-6	-13	-33	-36
Industria in senso stretto	67	9	18	-29	0	38
costruzioni	67	46	31	7	20	259
Servizi	212	116	250	58	6	1.122
Dipendenti	371	107	214	115	55	1.413
Indipendenti	-14	52	79	-91	-61	-29
Maschi	186	83	143	12	7	672
Femmine	171	76	151	12	-13	712
	<i>Variazione occupazione 2001-2006 in percentuale</i>					
Totale	9,1	8,2	16,0	1,4	-0,5	6,4
Agricoltura	20,0	-12,7	-10,8	-13,2	-22,2	-3,6
Industria in senso stretto	5,6	1,5	7,4	-10,2	0,2	0,8
Costruzioni	25,5	33,8	25,7	4,3	20,6	15,8
Servizi	8,8	10,6	17,8	5,0	0,8	8,0
Dipendenti	13	7	16	10	6	9
Indipendenti	-1	10	18	-16	-16	0
Maschi	8	7	13	1	1	5
Femmine	11	10	21	2	-3	9

Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT

L'offerta di lavoro e la disoccupazione

Per avere una misura più precisa delle caratteristiche e fattori di forza e criticità del mercato del lavoro delle cinque regioni del *focus* è senz'altro utile integrare i dati assoluti sull'occupazione attraverso una analisi degli indici di occupazione e quelli di attività e disoccupazione.

Su questo fronte un primo risultato che emerge ponderando il volume di occupati con il totale dei residenti in età compresa tra 15 e 64 anni (tasso di occupazione) è il livello particolarmente basso di persone che contribuiscono attivamente con il lavoro alla generazione del PIL nelle due regioni del Sud rispetto alla media nazionale e ancora di più rispetto alle tre regioni del Centro Nord. Secondo le informazioni ISTAT, gli occupati in Puglia e Campania rappresentano circa il 45% del totale popolazione tra i 15 e i 66 anni di età, ossia 10 punti in meno della media nazionale, che diventano 20 punti rispetto al livello più alto della Lombardia e Veneto.

Naturalmente, questi numeri ci restituiscono altrettante differenze di reddito per famiglia (cfr. par. 1.4.1.1) e di carico di oneri su ciascun lavoratore per il mantenimento della struttura di tutti quei servizi a gestione locale a cui devono poter accedere attivi e non attivi (livello di dipendenza della popolazione).

Nel passaggio dal tasso di occupazione a quello di attività la situazione diventa ancora più critica per le due regioni del Sud. Nonostante gli alti livelli di dipendenza e il divario di reddito, le distanze dalla media nazionale restano particolarmente alte anche quando si analizza il tasso di partecipazione al lavoro. Nel 2006 infatti la somma degli occupati e di chi cercava lavoro (ossia del totale delle forze di lavoro) rappresentava appena la metà della popolazione mentre il corrispondente dato nazionale si attestava al 63% e quello delle due regioni del Nord poco sotto il 70%.

In realtà se si prova ad interpretare questa situazione, è abbastanza plausibile che questo allontanamento dal mercato del lavoro delle due regioni del Sud nonostante una popolazione che nella sua struttura anagrafica si caratterizza per una concentrazione nelle classi centrali, possa essere spiegato dalla combinazione di almeno due fenomeni: quello di un diffuso scoraggiamento da attribuire al persistere di una oggettiva difficoltà a trovare un posto di lavoro; ma anche quello di una larga presenza di persone che non dichiarano l'effettiva posizione lavorativa in quanto occupati in forma del tutto irregolare.

Sulla base di questi presupposti diventa ovviamente meno significativo il dato sulla quota di persone che dichiara di essere attivamente alla ricerca di un lavoro (tasso di disoccupazione) per descrivere il reale disagio di Puglia e Campania rispetto al problema del lavoro. In ogni modo anche limitando l'analisi alle cifre elaborate secondo la metodologia FDL, si è di fronte a due regioni che rispetto alla disoccupazione raggiungono un livello del 13%, ossia, quasi il doppio del dato medio nazionale e quasi 3 volte il tasso di disoccupazione a cui sono scese le due regioni del Nord.

Tabella 1.29. I principali indicatori del mercato del lavoro - anno 2006

	<i>Tasso di attività (15-64)</i>	<i>Tasso di occupazione (15-64)</i>	<i>Tasso di disoccupazione</i>	<i>Tasso di disoccupazione di lunga durata</i>
Lombardia	69,1	66,6	3,7	1,3
Veneto	68,3	65,5	4,0	1,4
Lazio	64,2	59,3	7,5	3,9
Campania	50,7	44,1	12,9	7,3
Puglia	52,5	45,7	12,8	7,2
Italia	62,7	58,4	6,8	3,3

Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT

La posizione delle donne e dei giovani

Quando si prova a decifrare la situazione del mercato del lavoro guardando i dati per ripartizione di genere ed età, il primo dato che emerge è che l'Italia esprime un grave problema di disuguaglianza per le donne e per i giovani.

Tuttavia da una attenta analisi della situazione regionale si scopre che quello del Sud è un mercato del lavoro dove la coorte dei giovani e delle donne registrano una posizione ben peggiore di quella già particolarmente visibile nella media nazionale.

Ciò che dà una misura della maggior gravità del fenomeno nel Sud è il confronto tra i divari che si registrano all'interno delle regioni e quelli che emergono dall'aggregato nazionale.

Attraverso questo esercizio si scopre infatti che il tasso di occupazione femminile in Puglia e Campania (di poco superiore al 22%) è di oltre 30 punti più basso di quello espresso dalla coorte dei maschi, una divergenza che nella media nazionale e nelle altre tre regioni dell'indagine scende tra il 20 e il 24%. Altrettanto marcato, come evidente in tabella, è il differenziale di genere rispetto al tasso di attività e quello di disoccupazione.

Tabella 1.30. Alcuni dati sulla disuguaglianza di genere ed età

	<i>Femmine</i>	<i>Differenza rispetto agli uomini nella regione</i>	<i>Giovani con meno di 24 anni</i>	<i>Differenza rispetto alla media regionale</i>
<i>Tasso di attività</i>				
Lombardia	59,4	-19,3	39,2	-15,4
Veneto	57,3	-21,5	41,4	-12,8
Lazio	53,1	-22,8	29,7	-21,0
Campania	34,6	-32,5	25,7	-16
Puglia	34,7	-36	30,8	-11,3
Italia	50,8	-23,8	32,5	-16,7
<i>Tasso di occupazione</i>				
Lombardia	56,5	-19,9	34,4	-18,1
Veneto	53,6	-23,3	36,5	-15,5
Lazio	47,9	-23,3	22,0	-24,9
Campania	28,4	-31,7	16,6	-19,7
Puglia	28,5	-34,8	20,9	-15,8
Italia	46,3	-24,2	25,5	-20,3
<i>Tasso di disoccupazione</i>				
Lombardia	4,8	1,90	12,3	8,6
Veneto	6,5	4,10	11,8	7,8
Lazio	9,6	3,50	25,7	18,2
Campania	17,9	7,60	35,4	22,5
Puglia	17,7	7,40	32,2	19,4
Italia	8,8	3,40	21,6	14,8

Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT

Quando si passa ad un'analisi delle differenze per età, la situazione assume contorni altrettanto gravi. Rispetto a questa coorte, l'indicatore che esprime in modo migliore il livello di disuguaglianza nelle regioni è il tasso di disoccupazione. Utilizzando questo indicatore, che come noto ha la capacità di attenuare l'effetto di inattività da ricondurre a scelte di studio, si scopre che il dato di discriminazione dei giovani al lavoro pervade il paese con differenze meno marcate tra aree geografiche. Emblematici sono i casi della Lombardia e Veneto dove rispetto ad una disoccupazione media sotto il 4% il livello tra i giovani cresce di oltre tre volte fino a raggiungere il 12%. Pur partendo da una disoccupazione media largamente superiore, la quota di giovani che cercano lavoro resta costantemente ad un livello di circa tre volte superiore alla media anche nelle regioni del Sud.

Naturalmente, come già evidenziato nelle pagine precedenti, non si può fare a meno di collegare anche questi risultati ad un'ipotesi – del tutto plausibile se contestualizzata ad una realtà produttiva fortemente sbilanciata sui servizi di tipo tradizionale che normalmente si caratterizzano per una larga presenza di donne e giovani – che il dato della disuguaglianza oltre ad essere influenzato da fattori culturali, possa dipendere anche da un comportamento più diffuso di scoraggiamento (in modo particolare nel Sud dove la situazione è particolarmente critica) e da una diffusa irregolarità sul lavoro che spesso determina un atteggiamento più reticente nel raccontare la reale condizione lavorativa.

1.4.1.3. Il sistema produttivo

Questa parte del lavoro sarà utilizzata per completare l'analisi economica del territorio attraverso le variabili di struttura settoriale, caratteristiche dimensionali delle imprese, produttività, grado di apertura dell'economia e livello di infrastrutturazione.

Pur non trattandosi di un'analisi esaustiva, attraverso questa matrice di dati verrà fatto il tentativo di cogliere quelle peculiarità dell'economia delle cinque regioni che possono essere d'ausilio, sia nella spiegazione delle specificità locali del sommerso, sia nella valutazione degli effetti delle politiche regionali.

Come era ovvio attendersi, le maggiori criticità del mercato del lavoro delle regioni del Sud si associano ad una situazione in cui per-

siste una maggiore fragilità dell'apparato produttivo e questo nonostante un livello di investimenti fissi largamente superiore al dato medio nazionale sia nel manifatturiero che nei servizi.

L'esercizio di comparazione proposto nella tabella 1.31 restituisce infatti una fotografia delle due regioni del Sud in cui: esiste un forte ritardo di infrastrutturazione economica (livello 86 in Campania e 76 in Puglia rispetto ad un indice 100 della media nazionale e un indice che oscilla tra 123 e 130 per le tre regioni del Centro Nord), in cui il sistema produttivo appare particolarmente polverizzato (la quota di addetti nelle micro-imprese supera di almeno 10 punti il risultato delle regioni del Nord); dove prevale un'economia dei servizi sbilanciata su attività tradizionali mentre il settore manifatturiero assume dimensioni largamente inferiori alla media nazionale; il cui sistema imprenditoriale di piccole imprese esprime inoltre una evidente debolezza sul piano delle *performance* di produttività apparente (mediamente tra i 20 e 30 punti di differenza rispetto al dato nazionale per l'aggregato di tutti i settori che diventano 40 punti rispetto ai livelli di produttività della Lombardia) e ancor di più in termini di propensione all'*export* (circa 9% la quota di *export* sul valore aggiunto rispetto al 22% a livello nazionale) e di attività di tipo innovativo.

Concludendo, i dati raccontano di due economie del Sud che ancora oggi si caratterizzano per la larga presenza di una imprenditoria che continua a presidiare il mercato con una strategia in cui prevale la leva dei costi rispetto ad una complessiva qualificazione del sistema. Una posizione evidentemente inadeguata che assume un contenuto ancora più grave per le prospettive dell'economia del Sud se contestualizzato ad un nuovo quadro internazionale in cui l'allargamento dei mercati nella direzione di *late comer* che godono di forti vantaggi di costo, impone alle economie dei paesi avanzati un processo di implementazione strategica nella direzione di una forte crescita di efficienza e capacità di presidiare quei segmenti di mercato a forte valore aggiunto per alto contenuto innovativo e qualità dei prodotti.

Tabella 1.31. Caratteristiche dell'apparato produttivo

	Lombardia	Veneto	Lazio	Campania	Puglia	ITALLA
Infrastrutturazione economica (indice Italia = 100)	126	123	130	86	76	100
Agricoltura	1,1	2,0	1,2	2,8	4,5	2,2
Ind. in senso stretto / di cui:	27,7	27,7	10,0	11,7	14,9	20,6
settori tradizionali (class. Pavitt)	6,7	9,4	1,7	3,8	5,5	5,9
Costruzioni	5,5	6,8	4,7	6,9	8,2	6,0
Servizi / di cui:	65,7	63,6	84,2	78,5	72,4	71,2
Commercio, turismo, trasporti e comunicazione	22,5	23,3	26,2	25,0	21,3	23,3
Attività finanziarie, immobiliari e professionali	29,1	24,9	30,8	24,2	23,7	26,9
Altre attività di servizi	14,1	15,3	27,2	29,3	27,4	21,0
Industria	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
fino a 9 addetti	33,2	33,1	43,9	45,2	45,9	38,1
10-49 addetti	31,6	35,2	25,7	29,9	31,2	30,8
50 e oltre	35,3	31,7	30,4	24,9	22,9	31,1
Servizi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
fino a 9 addetti	53,1	59,7	50,0	63,8	67,5	59,4
10-49 addetti	19,5	21,0	16,7	17,1	16,6	18,8
50 e oltre	27,3	19,3	33,3	19,1	15,9	21,9
Produttività (val. aggiunto per addetto Italia = 100)	125	107	103	84	71	100
Imprese artigiane	110	114	82	74	73	100
Propensione all'export (export/PII)	30,4	31,5	7,6	8,8	9,9	22,2

(segue)

Tabella I.31. (segue)

	Lombardia	Veneto	Lazio	Campania	Puglia	ITALIA
Intensità attività di innovazione (quota imprese con più di 10 addetti che hanno introdotto innov. di prodotto e/o di processo sul totale delle imprese)	34,1	35,5	26,0	22,2	20,8	30,7
<i>Intensità investimenti fissi (invest./val. aggiunto - Media Italia 2003-2005 = 100)</i>						
Industria in senso stretto	89	96	107	118	120	100
Costruzioni	89	110	75	79	102	100
Servizi (escluse le attività pubbliche)	85	109	91	111	112	100
Totale economia	91	109	86	99	104	100
<i>Costo del lavoro (indice media Italia del costo per addetto = 100)</i>						
Industria in senso stretto	109	96	117	85	79	100
Costruzioni	112	107	102	86	86	100
Servizi (escluse le attività pubbliche)	112	101	112	85	85	100
Totale economia	107	99	112	90	91	100

Fonte: Elaborazioni IRES sui dati ISTAT-Tagliacarne-Unioncamere

1.4.2. Il fenomeno del sommerso nelle 5 regioni attraverso una lettura comparata su dimensioni e caratteristiche

Nella struttura socio-economica che abbiamo descritta nel capitolo precedente si inserisce in modo prepotente il sommerso come fenomeno il cui livello di pervasività si correla al livello di fragilità socio-economica che esprime un territorio. Infatti, come sarà possibile visualizzare in modo puntuale nelle prossime tabelle, benché i dati descrivano un fenomeno che coinvolge l'intero territorio nazionale, ciò che emerge in modo evidente è una situazione in cui le due regioni del Sud che nella comparazione presentano un evidente problema di ritardo di sviluppo sono anche quelle realtà che registrano un pesante primato di irregolarità sul lavoro sia in termini di diffusione che di resistenza del fenomeno.

Senza dubbio, questi presupposti fanno di questa comparazione territoriale un osservatorio privilegiato da cui partire per elaborare un approfondimento empirico sul funzionamento e risultati di sviluppo di sistemi locali che da molti anni subiscono una chiara coesistenza di un problema di complessiva fragilità del territorio con un apparato imprenditoriale in cui sono largamente presenti attori che inseriscono la leva del lavoro irregolare all'interno della loro funzione di produzione.

Su queste basi, le pagine che seguono verranno sviluppate integrando due livelli di analisi: quello di una elaborazione statistica della dimensione e caratteristiche del sommerso; e quello più sperimentale di un inserimento del fenomeno all'interno di una funzione di correlazione con alcune variabili di sviluppo del territorio, al fine di contribuire al dibattito che continua ad impegnare la letteratura scientifica e i decisori politici: sulla possibilità di interpretare il sommerso come una sorta di «accumulazione primaria» in aree ancora poco sviluppate; oppure, più semplicemente, come elemento di evasione ed inefficienza nell'utilizzo del fattore lavoro che inserito all'interno di una funzione di sviluppo agisce da ostacolo alla crescita e da moltiplicatore del disagio sociale.

1.4.2.1. Una visione generale: dimensione del lavoro irregolare

Secondo gli ultimi dati ISTAT, relativi al 2005, nessuna delle cinque regioni scelte per il *focus* è immune dal fenomeno anche se non

mancano differenze particolarmente marcate rispetto al livello di diffusione dell'irregolarità all'interno del territorio.

In effetti, dentro il perimetro tracciato per l'analisi comparata del sommerso convivono due territori dove il tasso di irregolarità si attesta intorno all'8% (Lombardia e Veneto), con una regione come il Lazio dove la diffusione di irregolarità cresce fino al 12%, fino a situazioni ancor più gravi come la Puglia il cui livello di irregolarità supera il 16% e la Campania dove secondo le statistiche ufficiali un lavoratore su cinque non è regolare.

Ma al di là della misura del fenomeno rispetto alla sua diffusione territoriale, quando si accede ad un esercizio di analisi con il metro delle unità irregolari, si scopre che i numeri assoluti obbligano ad una rappresentazione che non può escludere quelle regioni del Nord a più basso tasso di irregolarità. Emblematico è il caso della Lombardia che in termini assoluti con circa 350 mila unità di lavoro irregolari è responsabile di quasi il 12% del volume di irregolarità presente sul territorio nazionale.

Tabella 1.32. La dimensione del fenomeno: lavoro irregolare nel 2005

	<i>ULA irregolari (in migliaia)</i>	<i>Quota %</i>	<i>Tasso irregolarità</i>
Lombardia	349	11,8	7,8
Veneto	197	6,7	8,7
Lazio	280	9,5	11,9
Campania	356	12,1	20,0
Puglia	214	7,2	16,4
Totale Italia	2.951	100,0	12,1

Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT

Un altro dato importante che consente di inquadrare il livello di pervasività e resistenza del problema dell'irregolarità è senza dubbio il suo andamento nel corso degli ultimi cinque anni che come noto è anche il periodo di maturazione di un'esperienza di *policy* che ha affrontato il fenomeno prevalentemente con un approccio pragmatico di accompagnamento alla regolarizzazione.

In questo periodo che va dal 2001 al 2006, dopo una prima fase di flessione durata fino al 2003 che ha visto coinvolti i cinque territori, il lavoro irregolare ha assunto dinamiche divergenti tra le regioni del Nord e quelle del Sud.

Mettendo in relazione questo risultato con i provvedimenti di *policy* e i dati nazionali sulla distribuzione dell'irregolarità tra resi-

Tabella I.33. Andamento del fenomeno nel periodo 2001-2005

	2003/01	2005/03	2005/01	2003/01	2005/03	2005/01	2001	2003	2005
	<i>Var. ULA irregolari (in migliaia)</i>			<i>Var. ULA irregolari (in %)</i>			<i>Tasso irregol. (indice 100 = 2001)</i>		
Lombardia	-95,8	38,3	-57,5	-24	12	-14	9,4	7,0	7,8
Veneto	-39,5	18,5	-21,0	-18	10	-10	9,9	7,9	8,7
Lazio	-78,5	29,9	-48,6	-24	12	-15	15,1	11,0	11,9
Campania	-19,1	-33,1	-52,2	-5	-9	-13	23,0	21,2	20,0
Puglia	-26,5	-11,2	-37,7	-11	-5	-15	18,8	16,9	16,4
Totale Italia	-468,5	139,6	-328,9	-14	5	-10	13,8	11,6	12,1

denti e stranieri trova conferma una interpretazione del processo di riassorbimento del primo biennio che ascrive questo risultato quasi esclusivamente al provvedimento sulla regolarizzazione dei lavoratori immigrati e questo in modo particolare per le regioni del Centro Nord che secondo i dati amministrativi sono le realtà che hanno maggiormente beneficiato di questo intervento.

Grazie all'opportunità della regolarizzazione degli stranieri, le statistiche sul sommerso hanno infatti evidenziato una forte contrazione delle ULA irregolari nel periodo 2001-2003 nella misura del 24% in Lombardia e Lazio, 18% in Veneto, 11% in Puglia e 5% in Campania.

Ma nonostante questa premessa che faceva ben sperare in una strutturale inversione di tendenza del fenomeno, i dati segnalano che in larga parte di quelle regioni dove i numeri della regolarizzazione erano stati molto significativi già con il biennio successivo il sommerso è tornato a crescere. Nello specifico delle cinque regioni, il periodo 2004-2005 vede infatti Lombardia, Veneto e Lazio subire un'accelerazione del lavoro nero di oltre 10 punti percentuali. Interessante e indubbiamente meritevole di approfondimento è invece il risultato della Campania e Puglia, dove nonostante percentuali meno marcate è stato possibile allungare questa fase di contrazione del fenomeno anche nel biennio 2004-2005 cumulando in questo modo quattro anni consecutivo di riduzione dell'irregolarità.

1.4.2.2. Le stime per settore

Per raffigurare il fenomeno del sommerso nella sua multidimensionalità, l'esercizio di comparazione territoriale deve necessariamente essere integrato anche con una lettura sui settori.

Un primo risultato che restituisce questa declinazione settoriale è quello di una terziarizzazione del fenomeno che sta coinvolgendo tutte le regioni. L'analisi della distribuzione degli irregolari per macrosettori economici mostra infatti che il fenomeno si concentra nel terziario per un minimo del 67% in Puglia fino a raggiungere il 75% in Campania e toccare un picco nelle regioni del Centro Nord dove la quota di irregolari nei servizi assorbe oltre 80% del totale.

Se però si accede ad un'analisi della diffusione del fenomeno all'interno dei macro settori si scopre invece che l'irregolarità pervade l'intera economia con situazioni che variano in modo significativo tra regioni.

Emblematico è il caso dell'industria in senso stretto dove il tasso di irregolarità, ossia l'incidenza percentuale delle unità di lavoro non regolari sul totale delle unità di lavoro attive nel settore, è sceso all'1% in Lombardia e Veneto mentre supera il 12% in Campania.

Sempre utilizzando l'unità di misura del tasso di irregolarità si scopre che è l'agricoltura il settore che maggiormente subisce questo fenomeno. Pur con differenze significative tra regioni, il livello di irregolarità oscilla tra il 20 e il 30%.

Ovviamente non è immune il settore delle costruzioni che nel Centro Sud registra un tasso di irregolarità intorno al 15% che si contrappone ad un risultato che si ferma al 7,6% in Lombardia e al 5% in Veneto.

Infine, il primato dei servizi per numero di irregolari non sembra perdere di significatività anche quando si studia il fenomeno dal lato della sua diffusione. Come riportato nella tabella 1.34, il tasso di irregolarità nel terziario, anche se notevolmente differenziato tra le regioni, si posiziona sempre al secondo posto dopo l'agricoltura. Nelle tre regioni del Centro Nord la quota di irregolari nei servizi oscilla tra il 10 e il 12% mentre cresce fino a raggiungere il 17% in Puglia e il 20% in Campania.

Vale la pena di sottolineare che ai risultati di distribuzione e diffusione settoriale dell'irregolarità riportati sempre nella tabella 1.34 si giunge dopo una fase di contrazione del fenomeno che ha sostanzialmente riguardato tutti i settori.

Nel periodo che va dal 2001 al 2005, l'industria in senso stretto, settore che come confermano i dati appare meno esposto all'utilizzo di lavoratori non regolari, fa registrare una forte contrazione in tutte le regioni. Con un abbattimento del 40% in Lombardia e 50% in Veneto, queste due regioni guidano la classifica italiana, mostrando differenziali notevoli con la media nazionale (-18%). Significativa è anche la riduzione in Campania (-19%) e Puglia (-15%). In controtendenza va invece il Lazio che nel 2005 registra un incremento degli irregolari del 4% rispetto alle dimensioni del 2001.

Notevole è anche la riduzione degli irregolari nelle costruzioni in tutte le regioni ed in modo particolare in Puglia e Campania che realizzano dal 2001 al 2005 un abbattimento del 30% (ben oltre la media nazionale che si ferma ad un -20%). Sempre nella stessa direzione vanno i servizi e l'agricoltura, dove l'unica nota negativa è la Lombardia.

Tabella 1.34. Il lavoro irregolare per settore - anno 2005

	Agricoltura	Industria in senso stretto	costruzioni	Servizi	Totale economia
<i>ULA irregolari (in migliaia)</i>					
Lombardia	26	13	26	284	349
Veneto	19	7	10	162	197
Lazio	20	11	26	223	280
Campania	34	28	26	269	356
Puglia	29	19	21	144	214
Totale Italia	291	191	214	2.256	2.951
<i>Composizione ULA irregolari per settore</i>					
Lombardia	7,4	3,8	7,4	81,4	100
Veneto	9,7	3,3	4,8	82,2	100
Lazio	7,1	3,9	9,3	79,7	100
Campania	9,5	7,8	7,3	75,4	100
Puglia	13,6	9,0	9,8	67,6	100
Totale Italia	9,8	6,5	7,3	76,4	100
<i>Tasso irregolarità</i>					
Lombardia	21,7	1,1	7,6	10,2	7,8
Veneto	19,4	1,0	5,0	12,2	8,7
Lazio	30,2	5,3	15,4	11,7	11,9
Campania	31,0	12,6	17,1	20,6	20,0
Puglia	22,2	9,0	15,9	17,4	16,4
Totale Italia	22,2	3,9	11,3	13,9	12,1

Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT

Tabella 1.35. Variazione delle ULA irregolari nel periodo 2001-2005: settori a confronto

	Agricoltura	Industria in senso stretto	Costruzioni	Servizi	Totale economia
<i>Variazione 2005/2001 ULA irregolari (in migliaia)</i>					
Lombardia	5	-9	-3	-51	-58
Veneto	-5	-7	-2	-8	-21
Lazio	-5	0	-8	-36	-49
Campania	-4	-7	-12	-30	-52
Puglia	-10	-4	-9	-15	-38
Totale Italia	-23	-43	-55	-208	-329
<i>Variazione 2005/2001 ULA irregolari (in percentuale)</i>					
Lombardia	23	-39	-9	-15	-14
Veneto	-19	-51	-14	-5	-10
Lazio	-20	4	-24	-14	-15
Campania	-11	-19	-31	-10	-13
Puglia	-25	-15	-30	-9	-15
Totale Italia	-7	-18	-20	-8	-10

Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT

1.4.2.3. La diffusione del fenomeno a livello provinciale

L'Istituto Nazionale di Statistica raccogliendo le esigenze provenienti da più parti ha diffuso nel 2005, per la prima volta, delle stime provinciali del tasso di irregolarità seppur per intervalli. La difficoltà oggettiva di definire, infatti, i contorni di ciò che per definizione sfugge all'osservazione ha fatto ritenere scientificamente corretto misurare l'incidenza dell'economia sommersa e del lavoro non regolare fornendo non un valore unico, ma un intervallo fra due stime che rappresentano un'ipotesi di massima e di minima della dimensione del fenomeno.

Questa possibilità di misurare su scala provinciale l'incidenza dell'occupazione non regolare (attraverso l'aggregato economico di contabilità nazionale delle unità di lavoro ULA) e di articolare tale stima seppure per intervalli, rappresenta indubbiamente un contributo importante alla ricostruzione del fenomeno nella sua multidimensionalità territoriale. Se, infatti, è chiaro che un'analisi quantitativa non possa da sola risolvere il problema, appare innegabile che avere a disposizione una fotografia quanto più puntuale possibile delle reali dimensioni del fenomeno possa rappresentare un valido strumento da mettere a disposizione di operatori e decisori locali.

Attraverso questo esercizio di analisi sulle province l'ISTAT ha identificato 6 gruppi omogenei di province per livello di diffusione del lavoro irregolare.

Per ciò che concerne il totale economia si va da un intervallo minimo di irregolarità nazionale di estremi 5,5% e 10,1%, di cui fanno parte 34 province all'intervallo di estremi 28,5% e 33,0%, al quale appartengono 5 province, di cui quattro della Calabria ed una della Sicilia.

Va sottolineato che questi dati si riferiscono al 2003, hanno in cui le statistiche hanno registrato un forte calo dell'irregolarità per effetto del provvedimento di regolarizzazione dei lavoratori immigrati, beneficio che però dall'analisi della serie storica fino al 2005 a livello nazionale e regionale sembrerebbe essere stato quasi interamente neutralizzato. Ma nonostante questo limite dei dati, l'analisi provinciale resta particolarmente interessante per misurare per la prima volta quanto le realtà locali si discostano dentro la stessa regione.

Tabella 1.36. Tassi di irregolarità per provincia: totale economia

Intervallo di irregolarità (min-max)	Numero province sul totale Italia	Aree territoriali del focus	
		Province	Regioni
5,5 - 10,1	34	Bergamo Brescia Como Cremona Lecco Mantova Milano Sondrio Varese Belluno Padova Treviso Verona Vicenza	Lombardia Lombardia Lombardia Lombardia Lombardia Lombardia Lombardia Lombardia Lombardia Veneto Veneto Veneto Veneto Veneto
10,1 - 14,7	28	Roma Pavia Rovigo Venezia	Lazio Lombardia Veneto Veneto
14,7 - 19,3	15	Frosinone Rieti Viterbo Lodi Bari Lecce	Lazio Lazio Lazio Lombardia Puglia Puglia
19,3 - 23,9	11	Avellino Benevento Caserta Salerno	Campania Campania Campania Campania
23,9 - 28,5	10	Brindisi Foggia Latina Napoli Taranto	Puglia Puglia Lazio Campania Puglia
28,5 - 33,0	5	-	-

Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT

Con questi presupposti di indagine, i dati della tabella 1.36 pur segnalando alcuni scostamenti che meritano un approfondimento, restituiscono un quadro territoriale in cui prevale una omogeneità nei livelli di diffusione dell'irregolarità delle province appartenenti alla stessa regione.

Dall'analisi della Lombardia si scopre infatti che 9 province su 11 appartengono al raggruppamento di minima presenza di lavoro irregolare che l'ISTAT identifica nella classe che va dal 5% al 10%. Le uniche province che invece si allontanano da questo primo intervallo sono Pavia, che raggiunge livelli di irregolarità tra il 10 e il 15%, e ancora di più Lodi, dove si stima che il sommerso oscilli tra il 15 e il 19%.

Stessa configurazione si ripete anche per il Veneto dove 5 su 7 province si posizionano nell'intervallo minimo mentre fanno parte del gruppo immediatamente successivo Rovigo e Venezia.

Ancora più omogeneo è il dato della Campania in cui 4 delle 5 province sono inserite nella classe 19-24% e solo Napoli scavalca nell'intervallo immediatamente successivo (24-28%).

Una situazione di maggior eterogeneità si registra invece nel Lazio e in Puglia. Per quanto riguarda la prima regione, la provincia di Roma si ferma su tassi di irregolarità tra il 10 e il 14% mentre il livello cresce per Frosinone, Rieti e Viterbo (intervallo 15-19%), per poi raggiungere un picco a Latina dove la quota di lavoratori irregolari oscilla tra il 24 e il 28%. Infine, in Puglia le province si dividono in due gruppi: da un lato Bari e Lecce con tassi all'interno dell'intervallo 15-19%; dall'altro lato Brindisi, Foggia e Taranto che si attestano su livelli che vanno dal 24 al 28% di irregolari.

1.4.2.4. Alcune evidenze del rapporto tra caratteristiche del contesto socio-economico e sommerso

Un esercizio che consente di approssimare una prima interpretazione delle modalità con cui si inserisce il sommerso nel contesto locale è senza dubbio la lettura comparata delle dimensioni di questo fenomeno nell'ambito più generale della realtà socio-economica in cui prende forma.

Per fare questo è stato elaborato un confronto tra le regioni attraverso una matrice di variabili che consentono di contestualizzare le differenze di diffusione del sommerso rispetto ai diversi livelli di

sofferenze del sistema locale sul piano delle condizioni di sicurezza e qualità della vita, dell'efficienza e competitività dell'apparato produttivo e delle opportunità di lavoro.

Il tratto generale che è possibile visualizzare da questa analisi è un solido rapporto di correlazione inversa tra livello di solidità del sistema socio-economico e diffusione del sommerso. Questa relazione, più volte evidenziata dalla letteratura che si è cimentata nell'analisi del fenomeno, assume forme particolarmente visibili quando si accede ad un esercizio di comparazione tra la situazione delle regioni del Centro Nord e quelle del Sud.

In altre parole, quei territori dove si registra una maggior sofferenza di reddito, di investimento sul capitale umano, di condizioni di sicurezza per ritardi sulle infrastrutture sociali e di debolezza del sistema produttivo sono anche quei territori dove la pratica del lavoro irregolare è particolarmente diffusa.

Ma rispetto a questo dato generale, ciò che merita una particolare attenzione riguarda la modalità con cui i fattori produttivi sono stati combinati all'interno del processo di sviluppo. Su questo versante, sempre seguendo in modo comparato i dati regionali si scopre che le regioni più esposte al sommerso si caratterizzano per un insolito rapporto tra intensità degli investimenti fissi (che vanno ben oltre la media), ed un livello di produttività e di costo del lavoro che invece si attestano largamente sotto il dato medio nazionale.

Questi risultati, se associati alle differenze di propensione all'*export*, innovazione e livello di infrastrutturazione economica, restituiscono una rappresentazione emblematica di un Mezzogiorno che ancora persiste in una strategia industriale e politico-economica inadeguata a spostare la crescita nella direzione di un'economia ed un apparato produttivo disposto a rinunciare al vantaggio della irregolarità e del basso costo del lavoro per concentrarsi su un mercato che fa perno sulla leva dello sviluppo internazionale, dell'innovazione e dell'efficienza.

Indicazioni importanti per interpretare le differenze nella diffusione del lavoro irregolare tra regioni provengono anche dall'esame comparato del tasso di irregolarità con le principali cifre sul mercato del lavoro.

In tal senso, un primo esercizio importante è quello del confronto tra le regioni rispetto al rapporto tra i dati sull'occupazione irre-

Tabella 1.37. Un esercizio di correlazione tra sommerso e contesto socio-economico: una analisi delle differenze regionali rispetto alla media nazionale (indice Italia = 100)

	Lombardia	Veneto	Lazio	Campania	Puglia	Totale Italia
Tasso irregolarità	64	72	98	165	136	100
Popolazione sotto la soglia di povertà	38	39	65	187	173	100
Popolazione 18-24 anni con al più la licenza media	90	73	60	131	131	100
Dotazione infrastrutture sociali	126	108	186	108	82	100
Produttività PMI fino a 99 addetti	125	107	103	84	71	100
Propensione all' <i>export</i>	137	142	34	40	45	100
Intensità attività di innovazione nell'economia privata	111	116	85	72	68	100
Intensità investimenti fissi economia privata	88	105	92	109	111	100
Costo del lavoro economia privata	111	99	111	84	82	100
Infrastrutturazione economica	126	123	130	86	76	100

Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT

golare e quelli sul livello di occupazione e inoccupazione declinati per genere e per età.

Da questa analisi, come evidente dai due grafici a dispersione qui di seguito proposti, emerge che il tasso di irregolarità si correla in modo inverso con quello di occupazione ed in modo diretto con il livello di inoccupazione.

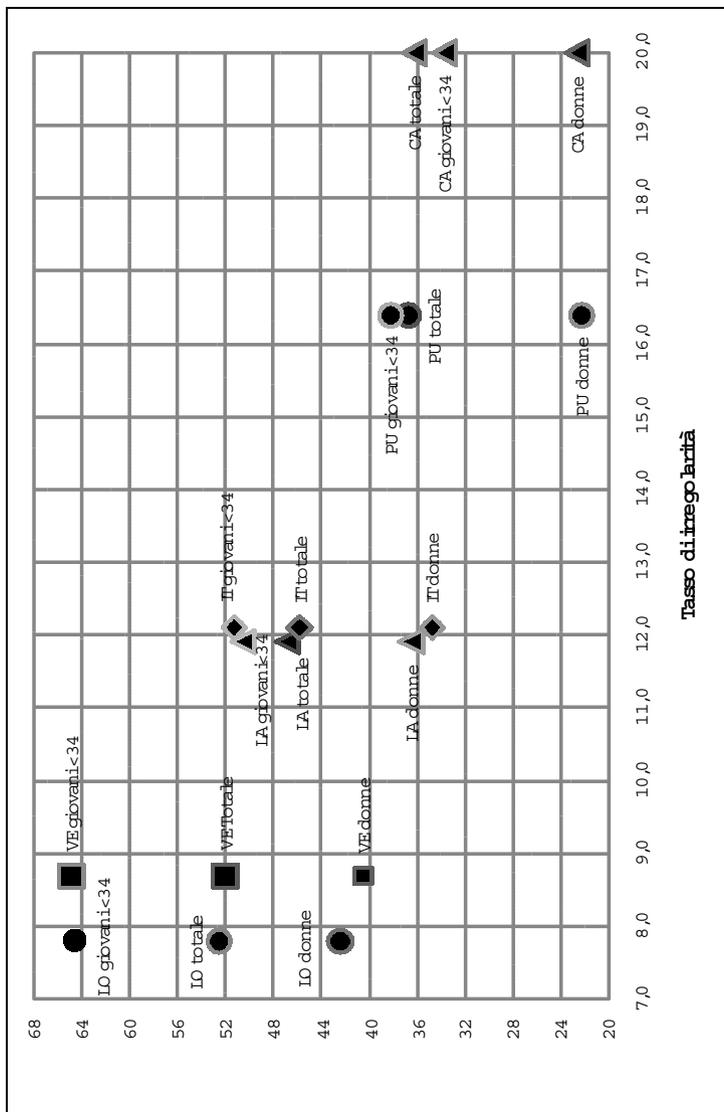
Una relazione che diventa ancora più visibile quando l'esercizio di correlazione viene ripetuto focalizzando l'analisi su quelle categorie che l'evidenza empirica riconosce come più esposte al rischio di sommerso. Infatti, come mostrano i due diagrammi a dispersione dove è più alta la partecipazione al lavoro di donne e giovani e di quelle persone che hanno un'età non superiore a 44 anni, ossia quell'età di maggior presenza attiva sul mercato del lavoro, sono anche le regioni meno esposte al sommerso.

Ovviamente questo primo risultato conferma che quello del sommerso è un fenomeno che trova terreno fertile in quei contesti dove è maggiore il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro.

Da notare inoltre che questa analisi restituisce un quadro nazionale in cui il sommerso diventa un fattore che va a rafforzare la spaccatura tra le regioni del Centro Nord e quelle del Mezzogiorno. Dai dati emerge infatti un vero e proprio dualismo tra quelle regioni, tutte del Centro Nord, che esprimono una maggior capacità di inclusione nel mercato del lavoro e una limitata presenza nell'economia del territorio di lavoratori irregolari, e quelle regioni, tutte del Sud, tra cui la Campania e la Puglia, dove invece coesiste un marcato problema di esclusione dal mercato del lavoro ufficiale e alti tassi di irregolarità.

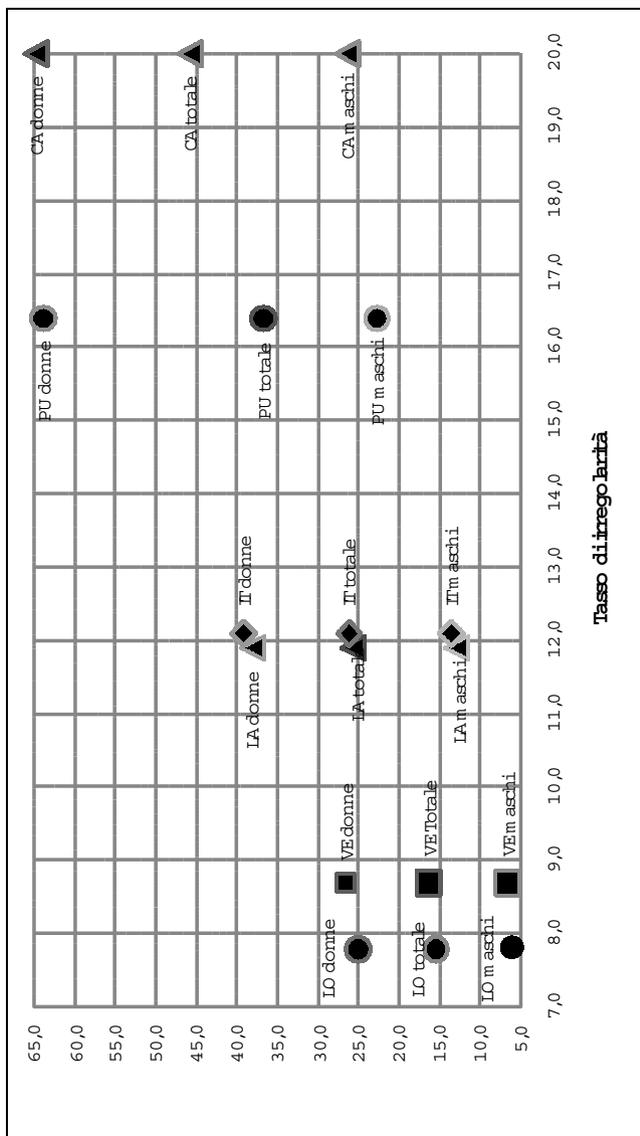
Ovviamente, questa analisi del fenomeno dell'irregolarità rispetto alle caratteristiche dei contesti regionali mette in rilievo l'importanza dello sviluppo economico e delle politiche per l'occupazione come leva per contrastare il sommerso. Ciò che emerge dal confronto regionale è infatti una maggiore attrazione di irregolarità nelle aree con maggiore disagio socio-economico e di inserimento al lavoro. In altre parole, i dati sin qui osservati, su istruzione, povertà delle famiglie, infrastrutture, e caratteristiche della struttura produttiva ci consegnano un quadro in cui la complessiva fragilità del contesto regionale ha rappresentato un humus favorevole all'insediamento del lavoro non regolare nella regione.

Figura 1.5. Distribuzione congiunta del tasso di irregolarità e tasso di occupazione



Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT

Figura 1.6. Distribuzione congiunta del tasso di irregolarità e tasso di inoccupazione nella classe di età 25-44 anni (classe di maggior partecipazione al lavoro)



Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT

1.4.3. L'esperienza territoriale delle politiche: una mappatura dei principali interventi di prevenzione e contrasto

1.4.3.1. L'approccio al fenomeno nella programmazione regionale

Come evidenziato più volte dalla letteratura, uno degli aspetti peculiari del fenomeno è la sua marcata eterogeneità non solo settoriale ma anche geografica. Su questo fronte, già nel 1996, il CENSIS, nel suo rapporto *Uscire vivi dal Sommerso*, registrava nel nostro paese una diversità di situazioni geografiche tale da evidenziare l'assoluta inefficacia di interventi «standardizzati», senza, cioè, declinare l'uso degli strumenti di politica dell'emersione alle specificità del territorio.

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

L'analisi del fenomeno del lavoro non regolare a livello territoriale non può dunque prescindere da una analisi del quadro variegato delle politiche e degli interventi più recenti attuati a livello regionale per prevenire e contrastare il lavoro non regolare.

Nel quadro della programmazione regionale, il tema del lavoro irregolare trova esplicito riferimento in specifiche leggi o atti di indirizzo o di gestione regionale e all'interno dei Programmi Operativi Regionali (POR)¹, con una distinzione tra le Regioni ricadenti nell'obiettivo 1 e quelle appartenenti all'obiettivo 3.

¹ La programmazione degli interventi finanziati dall'Unione Europea, attraverso i Fondi strutturali, avviene tramite un processo, costituito da diverse fasi successive, che ha origine da un primo documento di analisi definito Piano di sviluppo. Sulla base di quest'ultimo la Commissione Europea approva, d'intesa con lo Stato membro, il Quadro comunitario di sostegno (QCS) cioè il documento formale di programmazione con l'articolazione dei diversi campi di intervento (Assi), i relativi obiettivi specifici e le risorse finanziarie a disposizione. I QCS vengono poi attuati tramite i Programmi

Le prime², infatti, avevano la possibilità di utilizzare gli strumenti di Programmazione Regionale per prevenire e contrastare direttamente il lavoro non regolare grazie alla presenza di specifiche misure, come la 3.11 o 3.12 (a seconda della strutturazione dei POR), mentre le regioni appartenenti all'obiettivo 3, non disponendo di misure *ad hoc* specificamente rivolte al contrasto del lavoro non regolare nei Programmi Operativi Regionali, hanno allocato i provvedimenti che direttamente o indirettamente avrebbero potuto incidere sui processi di regolarizzazione, nell'ambito dei fondi destinati alla promozione dell'occupazione ed al corretto funzionamento del mercato del lavoro (tra le altre le Misure A1, B1, D2 e D3) nonché nei fondi per la promozione dell'imprenditorialità, con priorità riservata ai nuovi bacini di impiego.

Ma l'azione delle regioni sul sommerso non si esaurisce con gli interventi inquadrati nell'ambito del POR. Questa fase di accelerazione delle politiche locali sul fenomeno trovano una risposta concreta anche attraverso atti istituzionali e legislativi e nuovi strumenti di indirizzo, come i protocolli di intesa, documenti, linee guida e atti regolatori emessi anche in ragione di specifiche norme nazionali (come le delibere per l'attivazione delle Commissioni regionali e provinciali previste dall'art. 78 legge 448/98, dal 2004).

All'interno di questa strategia complessa, si definiscono programmi per la gestione dei servizi per l'impiego con un'attenzione anche ai temi dell'irregolarità del lavoro o si attuano veri e propri programmi integrati, che mirano alla concertazione con le parti sociali ed al confronto e raccordo fra tutte le istituzioni al fine di contrastare il sommerso.

In alcuni casi questi protocolli di intesa regionali hanno fatto da apripista a norme nazionali, come è accaduto in Umbria nel 1999 con l'introduzione del DURC, che, in occasione dell'avvio dei lavori di ricostruzione dopo il terremoto del settembre 1997, ha previsto l'obbligo per tutte le imprese dell'edilizia di inviare alle Casse edili la denuncia di avvio delle attività, per dimostrare di essere in regola con le posizioni contributive e anti-infortunistiche dei lavoratori.

Operativi Regionali (POR) nei quali sono descritte le azioni pluriennali specifiche che vengono realizzate (Misure).

² Per quanto riguarda l'Italia, le regioni che rientrano nell'obiettivo 1 sono Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. A queste si aggiunge il Molise in sostegno transitorio o *phasing out*.

In altri casi, è la stessa legislazione regionale ad avviare processi che verranno recepiti a livello nazionale. Ne è un esempio la legge dell'ottobre 2006 della regione Puglia che introduce il criterio della congruità delle ore di lavoro rispetto alla quantità e qualità dei beni e dei servizi offerti dai datori di lavoro per accedere a qualunque beneficio economico e normativo, per la partecipazione a bandi e/o gare d'appalto, per il godimento di erogazioni da parte della Regione.

In questo secondo profilo di contenuti normativi sono presenti, sia disposizioni che puntano a rafforzare i Centri per l'Impiego (Emilia Romagna), o a rendere disponibili maggiori risorse per l'attività ispettiva (Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna) sia norme che puntano ad investire in sensibilizzazione ed informazione e a rafforzare le attività di coordinamento tra tutte le istituzioni preposte alla vigilanza: dall'INPS, all'INAIL, alle forze di polizia, alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro (Emilia Romagna, Puglia).

Sempre sul piano normativo, sono state previste disposizioni per qualificare il ruolo della committenza pubblica negli appalti per opere, forniture e servizi, sostenendo e diffondendo intese ed accordi, a partire dalle esperienze in essere, fra gli enti locali, gli enti con funzioni di vigilanza e le parti sociali (Umbria, Emilia Romagna). Altre regioni hanno approvato provvedimenti volti a introdurre standard di «qualità sociale» nelle imprese, a partire dalla certificazione internazionale Sa 8000 (Emilia Romagna, Toscana, Marche) sino a marchi etici «locali» (Abruzzo), quali strumenti utili a riaffermare il ruolo dell'impresa nel garantire la qualità, la sicurezza e la regolarità delle condizioni di lavoro. Ci sono anche esperienze come quelle delle Marche e Lombardia che attraverso l'azione normativa hanno introdotto provvedimenti che riconoscono benefici alle imprese virtuose ed esperienze che attraverso disposizioni ad hoc hanno introdotto nelle scuole attività di formazione ed educazione alla legalità contro il lavoro nero (Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Emilia Romagna, Puglia).

1.4.3.2. Un repertorio delle principali esperienze in tema di emersione nelle 5 regioni del focus

Regione Campania

Da oltre un quinquennio la regione ha cominciato ad intensificare le politiche per l'occupazione, dimostrando una certa sensibilità

nei confronti del fenomeno del lavoro non regolare e la consapevolezza della necessità di attivare azioni atte a far emergere le realtà sommerse.

Ne sono la dimostrazione, in particolare, l'attenzione dedicata alle politiche di emersione nel Programma operativo regionale 2000-2006, la legge regionale n. 2/2004 sul reddito di cittadinanza e la messa a punto di una nuova legge regionale sul lavoro in cui si dà ampio spazio al tema dell'emersione del lavoro irregolare.

Nel POR 2000-2006 della Regione Campania la strategia di contrasto al sommerso si compone di un *mix* di interventi che trovano uno spazio esplicito su diverse misure (3.1, 3.2, 3.4, 3.11, 3.12, 3.13 e 3.14): da quelle destinate all'«Organizzazione dei servizi dell'impiego», a quelle rivolte all'«Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di giovani, adulti e gruppi svantaggiati», per poi trovare spazio nell'ambito degli interventi di «Sviluppo e consolidamento della imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini di impiego», fino ad arrivare alle azioni rivolte al «Miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico», e agli interventi di promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro.

In questo articolato di ambiti operativi, è la Misura 3.12 (Sostegno all'imprenditorialità, al lavoro regolare e all'emersione delle attività non regolari) quella che interviene in modo più specifico sul tema dell'emersione.

La Misura prevede sostanzialmente tre tipi di azione:

- azioni di accompagnamento ai percorsi di emersione per gli imprenditori e servizi di supporto per l'applicazione degli strumenti di emersione;
- informazione e sensibilizzazione sul territorio in merito alle opportunità e agli incentivi relativi all'emersione previsti dalla normativa nazionale e dalle azioni del Programma;
- aiuti alle imprese per l'assunzione di soggetti appartenenti a categorie svantaggiate del mercato del lavoro anche attraverso percorsi formativi incentrati sui fabbisogni del contesto economico regionale.

Per quanto riguarda invece i provvedimenti legislativi, un impegno della regione che va nella direzione del lavoro irregolare è in-

dubbiamente la legge n. 2 del 19 febbraio 2004: «Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza».

Si tratta di un provvedimento sperimentale che prevede l'erogazione di una prestazione di tipo monetario nonché l'assegnazione di alcuni supporti volti all'inserimento sociale sperimentale al fine di aiutare quei nuclei familiari e persone singole in difficoltà socio-economiche.

All'articolo 6, tra gli interventi previsti vi sono anche misure tese a promuovere l'emersione del lavoro irregolare o l'avvio all'autoimpiego attraverso percorsi che permettono l'utilizzo di risorse regionali.

Oltre alla legge sul reddito di cittadinanza, l'Assessorato al Lavoro della Regione Campania ha messo a punto recentemente, con la collaborazione di un *pool* di docenti ed esperti, un disegno di legge regionale che introdurrà nel mercato del lavoro campano alcuni elementi di novità, nuovi modelli di gestione, rafforzamenti delle forme di tutela a garanzia delle categorie di lavoratori svantaggiati e inediti meccanismi di decentramento nella gestione delle politiche attive del lavoro, nonché novità nel monitoraggio dell'offerta e della domanda di lavoro. Particolare attenzione è stata dedicata all'emersione del lavoro non regolare che viene individuata come una delle finalità generali nel disegno di legge.

L'intervento rilancia e rafforza le iniziative normative regionali già avviate puntando su un ampio e costruttivo confronto con le parti sociali. Uno degli obiettivi principali individuati dal nuovo disegno di legge è quello di sostenere l'occupazione di qualità e la regolazione sociale dei mercati del lavoro al fine di contrastare l'occupazione precaria e sommersa e i fenomeni di precarizzazione del rapporto di lavoro, preservando in primo luogo la salute e la sicurezza del lavoro, favorendo e incentivando percorsi di stabilizzazione dei rapporti di lavoro, promuovendo, anche con strumenti di certificazione e di incentivo la diffusione della qualità del lavoro.

Per raggiungere tale obiettivo la Regione prevede l'istituzione di un Fondo per la qualità del lavoro (FQL) che eroghi finanziamenti ed incentivi, attraverso meccanismi di selettività ed indici di premialità (elaborati insieme alle parti sociali, agli enti bilaterali e agli operatori qualificati del settore) in relazione alle imprese che si impegnino a garantire:

- una progressività di sviluppo e requisiti dimensionali determinati;
- l'applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro e modelli di relazioni sindacali adeguati a sostenere la disciplina contrattuale;
- la promozione della formazione soprattutto esterna e la qualificazione professionale dei dipendenti;
- l'aspirazione ad effettuare investimenti coerenti col tessuto sociale e produttivo del territorio e ad aumentare la produttività attraverso la valorizzazione della qualità del lavoro, dell'innovazione tecnologica e dell'incremento delle risorse umane.

Parallelamente alla costituzione del FQL si prevede l'istituzione di un sistema di certificazione delle Imprese ad alta qualità del lavoro (AQL) che contempli standard anche modulati per tipologie di attività e di impresa e si articoli in più livelli in relazione a vari aspetti di regolazione del rapporto di lavoro, quali la sicurezza, la stabilità, le relazioni industriali e la valorizzazione professionale. Il sistema certifica anche i piani e gli accordi di investimento che danno luogo a nuove imprese o a percorsi di emersione e regolarizzazione valutando, in rapporto alla qualità del lavoro attesa, le condizioni e le modalità di eventuali finanziamenti, incentivi e misure di accompagnamento.

Il Fondo è riservato alle imprese certificate ed interviene in diversi ambiti tra cui quello relativo all'emersione del sommerso e del lavoro non regolare.

Questa azione prevede nello specifico:

- il riconoscimento di benefici ed incentivi in conto capitale, fiscali e finanziari alle imprese che emergono e che richiedano forme di accompagnamento per la regolarizzazione dei rapporti di lavoro dal punto di vista assicurativo-previdenziale e del trattamento economico-normativo dei lavoratori;
- l'attivazione di meccanismi virtuosi che contribuiscano a consolidare l'attività economica delle imprese e attività emerse;
- la promozione di ogni iniziativa utile in materia di accesso al lavoro regolare da parte dei cittadini extracomunitari dotati di permesso di soggiorno;
- l'incentivazione dell'emersione anche attraverso il coinvolgimento delle parti sociali e la cooperazione coi soggetti istituzionali;

- l'attribuzione all'ARLAV (Agenzia regionale del lavoro), nell'ambito delle funzioni di Osservatorio sul mercato del lavoro, di compiti di monitoraggio degli interventi rivolti all'emersione con articolazioni anche territoriali, in raccordo con le Province, per compiti di informazione e assistenza tecnica sugli interventi a sostegno della emersione.

Un altro punto cardine del disegno di legge è quello teso a migliorare l'efficienza del sistema dei controlli e delle sanzioni, promuovendo ogni iniziativa utile sul territorio per la lotta al lavoro sommerso ed irregolare. Ai fini del raggiungimento di tale obiettivo la Regione individua quattro strumenti strategici:

- l'adozione per le imprese che aderiscono al sistema di certificazione AQL di regimi concordati sui controlli ispettivi e di vigilanza inerenti agli obblighi in materia di tutela, sicurezza e qualità del lavoro, prevedendo la revoca immediata della certificazione e la revoca e restituzione di ogni beneficio concesso, oltre che sanzioni specifiche, per il venire meno di uno dei requisiti richiesti;
- il coordinamento e potenziamento dei controlli sulla tutela e sicurezza del lavoro, affinché i servizi ispettivi, di vigilanza e controllo siano concentrati prevalentemente nell'ambito delle imprese non certificate ad AQL e siano coordinati in modo tale che l'inadempienza su un singolo obbligo comporti automaticamente il controllo su ogni altro obbligo di legge, anche attinente alle contribuzioni previdenziali, assicurative e fiscali;
- il finanziamento di programmi *ad hoc* per l'intensificazione e il coordinamento degli strumenti ispettivi, di controllo e sanzionatori in materia di sicurezza e salute dei lavoratori;
- la destinazione del gettito delle sanzioni riscosse al Fondo per la Qualità del lavoro per il finanziamento delle attività inerenti all'ambito della sicurezza.

Su questa infrastruttura operativa, nella regione Campania sono stati avviati diversi progetti con l'obiettivo di contribuire al processo di regolarizzazione. Tra questi ne sono stati selezionati alcuni, valutati dalle parti sociali e dalle istituzioni di particolare interesse, su cui è stato svolto un esercizio di approfondimento.

Progetto CUORE. Il progetto «Centri urbani operativi per la riqualificazione economica» è un'iniziativa nata nel 1998 da un accordo tra il Comune di Napoli e l'Università degli Studi Federico II.

L'obiettivo del progetto era quello di istituire dei Centri urbani operativi per la riqualificazione economica che rispondessero alle esigenze ed alle principali problematiche delle aziende dei quartieri di Barra, San Giovanni a Teduccio, Secondigliano, San Pietro a Patierno, Soccavo e Bagnoli e a cui potessero rivolgersi le imprese di Napoli e tutti coloro che volevano realizzare un'idea imprenditoriale.

Per individuare in maniera approfondita la realtà del tessuto produttivo di queste aree e le esigenze, espresse ed inespresse, delle aziende locali, in una prima fase, si è proceduto ad un'intensa attività di ricerca che è stata incentrata su un'analisi di campo nelle circoscrizioni delle zone Est, Nord ed Ovest di Napoli.

Questa attività ha portato alla pubblicazione di due rapporti di ricerca:

- il primo, dal titolo «Nel CUORE di Napoli: alla scoperta delle imprese sommerse», pubblicato nel 1999, ha raccolto i risultati di uno *screening* territoriale sui quartieri di Barra, San Giovanni a Teduccio, Ponticelli e Poggioreale - Zona Industriale per l'area Est e di Secondigliano, San Pietro a Patierno, Miano e Chiaiano per l'area Nord;
- nel secondo, dal titolo «Le imprese del CUORE di Napoli: una realtà sorprendente», pubblicato nel 2000, l'indagine è stata concentrata sulle circoscrizioni con una spiccata vocazione al manifatturiero: per l'area Est Barra e San Giovanni a Teduccio e per l'area Nord Secondigliano e San Pietro a Patierno.

Peculiarità del progetto è il rapporto diretto ed esclusivo con le aziende che mira a creare un clima di fiducia e cooperazione: per questo tre volte a settimana gli animatori territoriali si recano personalmente presso le imprese delle aree interessate per descrivere l'iniziativa, conoscere le problematiche specifiche delle singole attività produttive e proporre le soluzioni più adeguate, personalizzandole per ogni singolo intervento.

Gli operatori dei Centri assistono gratuitamente i soggetti e le imprese interessate fornendo tra le altre cose, informazioni e assi-

stenza circa le forme di assunzione agevolata di manodopera, anche già operante all'interno dell'impresa. Inoltre, favoriscono la regolamentazione delle attività sommerse o irregolari indicando i percorsi di emersione più adatti alle reali esigenze aziendali e studiando con l'imprenditore interessato le condizioni ed i costi effettivi per avviare un processo di accompagnamento all'emersione delle attività e dei propri dipendenti.

Il progetto CUORE ha ricevuto il riconoscimento di Buona Pratica dall'organismo delle Nazioni Unite.

Progetto Daphne. Il Progetto «Laboratorio di strategie locali per l'occupabilità femminile» finanziato a valere sulla Misura 3.14 dell'Asse III del POR Campania 2000/2006 e in partenariato con CNA New Service s.r.l., Consorzio Eurisko, ERFES Campania (Ente di ricerca e formazione per l'economia sociale s.c.a.r.l.), Pianeta Terra (Società Cooperativa Sociale a r.l.), Università degli Studi «Suor Orsola Benincasa», EBAC (Ente Bilaterale Artigianato Campania), IRES Campania (Istituto Ricerche Economiche e Sociali), UIL Napoli e Campania, intende promuovere la partecipazione femminile al mercato del lavoro e contrastare i fenomeni di discriminazione, attraverso interventi che favoriscano l'occupabilità delle donne.

Il progetto è rivolto a donne che hanno maturato un'idea di lavoro autonomo/imprenditoriale o che svolgono attività professionali precarie e che necessitano di un percorso integrato di orientamento, formazione e di accompagnamento per la creazione di impresa nell'ambito dei settori dei beni culturali e dell'artigianato. Inoltre, si rivolge principalmente a donne che vogliono trasformare e consolidare il loro lavoro informale, precario e sommerso.

Laboratorio Sportello, Lavoro autonomo delle donne, Inserimento lavorativo, Formazione per occupate sono i quattro ambiti entro cui si muoveranno le azioni del Progetto Daphne, volte a valorizzare e rafforzare le donne come soggetti attivi di sviluppo nell'ambito della fruizione dei beni culturali e dell'artigianato.

Il territorio di riferimento del Progetto è quello dell'Ambito del Piano Sociale di Zona C1 e comprende i seguenti comuni: Arienzo, Capodrise, Casagiove, Caserta, Castel Morrone, Cervino, Macerata Campania, Maddaloni, Marcianise, Portico di Caserta, San Marco Evangelista, San Nicola la Strada, Santa Maria a Vico e Valle di Maddaloni.

Progetto «Ottavia, città ragnatela». Il progetto finanziato a valere sulla misura 3.14 dell'Asse III del POR Campania 2000/2006 e realizzato dal Comune di Ercolano insieme ad ISPAM, Associazione Donna & Sviluppo, CRIAI, Miglio d'Oro e Stoà, è un'iniziativa che promuove e sostiene l'occupabilità delle donne del territorio attraverso l'offerta gratuita di servizi personalizzati e di percorsi integrati miranti a valorizzare attitudini e capacità nei settori del turismo e dell'artigianato.

Il progetto, attraverso cui è stato creato il Centro di Occupabilità per il turismo e l'artigianato di Ercolano, si rivolge alle donne che intendono inserirsi o rientrare nel mondo del lavoro, impegnandosi nell'area del turismo e dell'artigianato: donne che già lavorano e desiderano accrescere le loro competenze oppure che si trovano in una posizione svantaggiata perché vivono in condizioni di disagio e di esclusione sociale.

Il progetto Ottavia si propone di:

- agire sulle condizioni di contesto, al fine di favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro;
- agire sulle principali fonti di discriminazione di genere; favorire il percorso per lo sviluppo di carriera delle donne;
- sperimentare forme nuove di iniziative locali per l'occupazione;
- individuare buone prassi per favorire i processi di emersione dall'economia sommersa.

Tra i risultati attesi vi sono lo *start up* di imprese del settore turismo o artigianato; l'individuazione di nuovi percorsi di carriera; l'accrescimento delle competenze specifiche e trasversali; la promozione delle pari opportunità presso gli enti locali in tutti gli aspetti del lavoro.

Il progetto Modadonna. Il progetto «Modadonna: Emersione di attività e lavori delle donne nella filiera della moda», finanziato a valere sulla misura 3.14 dell'Asse III del POR Campania 2000/2006 e in partenariato con Centro Interdipartimentale di Ricerca Urban Eco, Associazione Donna & Sviluppo, Sol.Co. Napoli Consorzio di cooperative sociali soc. coop. a r.l., ACAI, è finalizzato alla creazione di percorsi di inserimento lavorativo delle donne del distretto del Tessile Abbigliamento di Grumo Nevano-Aversa. Obiettivo di que-

sta ricerca-progetto è la conoscenza delle condizioni lavorative delle donne addette in questo settore.

Il progetto COMMENT (La Conoscenza coMe Motore del cambiamENTO). La Regione Campania è capofila di un partenariato articolato su tutto il territorio regionale per la realizzazione del progetto COMMENT.

Tale iniziativa è finanziata nel quadro dell'art. 6 del regolamento del Fondo Sociale Europeo, che prevede il sostegno ad azioni innovative volte a sviluppare strategie locali per l'occupazione, rafforzando l'applicazione della Strategia Europea per l'Occupazione a livello locale.

Nell'ambito del progetto sono state attivate cinque Strategie Locali, in cinque ambiti territoriali di livello sub-regionale, attuate da cinque partenariati locali, tra cui quello formato dalla Provincia di Avellino insieme a Solco s.r.l. e ad Italdata s.p.a. in cui la strategia specifica è stata rivolta alla promozione di azioni per l'emersione del lavoro non regolare.

Il progetto, svoltosi tra il novembre 2003 e il gennaio 2006, si è posto come obiettivo principale quello di rilanciare e valorizzare il principio di legalità sia tra i potenziali lavoratori non regolari sia tra i datori di lavoro che ricorrono al lavoro sommerso.

Per fare questo sono state individuate tre azioni principali:

1. la costituzione di un Nucleo per l'Occupabilità;
2. un'attività di ricerca sul lavoro non regolare presso il CPI di Avellino;
3. la realizzazione di *software* a supporto delle attività degli operatori del CPI di Avellino.

Il Nucleo per l'Occupabilità è stato costituito dalla Provincia di Avellino e ha visto la partecipazione di quei soggetti pubblici e privati che a vario titolo operano a livello provinciale sul tema dell'emersione (DPL Avellino; Ufficio delle Entrate; Camera di Commercio; Confcommercio; CNA; Coldiretti; FILCA CISL; CGIL; UIL; UGL; API; Confcooperative Italiane; Confartigianato; Casartigiani; CISAL; CONFESAL; CIDA).

Gli incontri del Nucleo si sono svolti adottando la metodologia della Consensus Conference. Finalità di questa metodologia è stata quella di far interagire e discutere i soggetti politici, le parti sociali,

le istituzioni circa le possibili ipotesi di soluzione inerenti ad un ruolo attivo che i Centri per l'Impiego possono avere per favorire l'emersione del lavoro non regolare.

Il Nucleo per l'Occupabilità si è prefisso una serie di obiettivi, tra cui:

- l'avviamento di un processo di comunicazione con gli attori locali di informazioni e conoscenze sul mercato del lavoro irpino regolare ed irregolare, necessario alla programmazione di una strategia per l'occupabilità;
- la promozione di strumenti ed una rete di cooperazione finalizzati a favorire l'emersione dal lavoro nero di imprese e lavoratori che intendono avviare delle attività produttive nel rispetto della legalità o regolarizzare *tout court* le posizioni irregolari;
- la sensibilizzazione dei giovani e delle fasce d'età dei meno giovani sulla necessità di non ricorrere a pratiche di lavoro irregolari nel rispetto del principio della legalità;
- la sensibilizzazione dei datori di lavoro affinché non adottino pratiche di lavoro irregolare, e invece utilizzino le forme contrattuali flessibili previste dalla legge 30.

Per raggiungere questi obiettivi il Nucleo si è prefisso, tra l'altro, di:

- favorire e potenziare lo scambio di informazioni sul lavoro sommerso attraverso campagne di sensibilizzazione *ad hoc*, seminari e *workshop* finalizzati a divulgare ed informare i soggetti interessati sulle caratteristiche del lavoro nero e irregolare, sui rischi e sulle opportunità (sgravi fiscali, contributivi ecc.) riservate a coloro che vogliono emergere dal sommerso;
- monitorare e valorizzare le buone pratiche di emersione dal lavoro irregolare esistenti sul territorio nazionale;
- promuovere momenti formativi rivolti a datori di lavoro e lavoratori irregolari con lo scopo di condurre alla regolarizzazione di quei rapporti di carattere lavorativo svolti in violazione delle vigenti normative di carattere tributario e contributivo;
- contribuire alla determinazione di indicazioni ed orientamenti per la definizione di una politica attiva per l'emersione;
- svolgere ogni altra attività ed iniziativa utile a promuovere un processo virtuoso di emersione dal lavoro irregolare;

- promozione di azioni congiunte tra istituzioni, aziende ed Enti di formazione per la riqualificazione professionale di lavoratori in mobilità fuoriusciti dal mercato del lavoro.

L'attività di ricerca è stata focalizzata principalmente sul mercato del lavoro non regolare nella provincia irpina. Essa si è composta di una parte *desk* e di una parte centrata su interviste agli utenti del Centro per l'impiego di Avellino (1.500 tra disoccupati, inoccupati o in cerca di prima occupazione) e a testimoni privilegiati.

Infine, è stato realizzato un *software* con la finalità di fornire agli operatori dei Centri per l'impiego uno strumento di misurazione dei dati relativamente al fenomeno del lavoro non regolare.

Il *software* agisce come strumento a supporto delle attività di raccolta di dati anagrafici tipica degli uffici anagrafici dei Centri per l'Impiego. Durante le attività di iscrizione degli utenti alle liste anagrafiche, infatti, gli operatori sono in grado di rilevare informazioni sul lavoro sommerso direttamente dalle persone che ne hanno fatta diretta esperienza.

Il programma informatico è stato installato presso gli uffici del Centro per l'impiego di Avellino, dove il progetto ha trovato il suo ambito di sperimentazione, e inizializzato all'utilizzo da parte degli operatori direttamente coinvolti in attività di rilevazione dei dati del fenomeno del sommerso, attraverso un'azione di affiancamento.

La scelta della soluzione tecnologica si è orientata verso i prodotti di Office Automation di largo consumo, effettuandone una personalizzazione volta a ricoprire le specifiche di progetto. La scelta tecnologica è legata anche alla possibilità che si vuole dare al CPI di diffondere i dati agli enti territoriali che ne fanno richiesta ai fini di una analisi del fenomeno sul territorio di riferimento.

Progetto Solco. Il progetto è stato realizzato nel 2003 dalla Solco s.r.l. insieme a Stampa s.c.r.l. nell'ambito delle attività previste dal progetto PON Obiettivo 1 Azioni di sistema e di assistenza tecnica – azione II.1.a (Affidamento di attività di consulenza a sostegno dei Servizi Pubblici per l'Impiego per l'emersione del lavoro non regolare).

Il progetto, che ha visto il coinvolgimento di 24 Centri per l'Impiego delle Province di Napoli, Avellino e Bari, è stato finalizzato allo sviluppo delle funzioni di consulenza orientativa, assistenza alle imprese, promozione e pubbliche relazioni, promovendo un modello

condiviso di procedure concettuali e metodologiche, di tecniche relazionali e di comunicazione da trasferire ai funzionari e responsabili dei Centri, affinché fossero in grado di sviluppare specifiche funzioni e attività di supporto all'emersione del lavoro irregolare.

L'iniziativa si è articolata in due fasi: una prima di ricerca e una seconda di attività di consulenza. È stato quindi messo a disposizione degli operatori dei CPI coinvolti un Manuale delle buone pratiche, in cui sono evidenziate le procedure corrette da applicare nell'espletamento delle diverse azioni che gli stessi Centri per l'Impiego possono attivare in favore dell'emersione del lavoro.

Tutor per l'emersione della Provincia di Napoli. L'assessorato al lavoro della Provincia di Napoli ha promosso nell'autunno del 2005, in collaborazione con l'INPS della Campania e l'Università Parthenope, un corso di formazione indirizzato a 68 giovani per favorire l'emersione del lavoro non regolare nel territorio provinciale partenopeo.

L'obiettivo è quello di formare dei veri e propri *tutor* che siano in grado di fornire ai disoccupati, ai lavoratori sommersi e alle giovani imprese una conoscenza completa delle evoluzioni normative in materia di assunzioni e di emersione del lavoro non regolare.

I corsi sono stati suddivisi in una parte teorica, a cura dei docenti dell'Università Parthenope, ed una pratica, con i funzionari della direzione regionale dell'INPS a svolgere la funzione di insegnamento.

Durante il periodo di *stage* i 68 giovani hanno avuto la possibilità di conoscere il tessuto produttivo di alcune aree considerate critiche, come la torrese-stabiese, il nolano e il settore artigianale nel centro storico di Napoli, dove il tasso di irregolarità lavorativa raggiunge livelli allarmanti (nel 2004, tra Nola e Castellammare, su 5.661 aziende ispezionate dall'INPS ben 4.512 hanno rilevato situazioni di irregolarità).

L'elemento innovativo di questo progetto risiede nella potenziale valorizzazione dei Centri per l'Impiego provinciali come centri propulsivi per l'emersione del lavoro non regolare; infatti i *tutor* di zona possono realmente trasformarsi in un'importante risorsa in grado di dialogare con il territorio attraverso informazioni e consulenze a persone (giovani in cerca di occupazione, disoccupati, lavoratori non regolari, ecc.) e giovani imprese, in modo da incentivare una cultura della legalità che sia in grado di far emergere il lavoro nero.

Gli Sportelli del Lavoro Regolare in Provincia di Salerno. In Provincia di Salerno, presso i Centri per l'Impiego di Scafati, Nocera Inferiore, Mercato San Severino e Cava dei Tirreni, e presso l'INPS di Nocera Inferiore sono stati attivati nel maggio del 2004 gli Sportelli del Lavoro Regolare.

Gli Sportelli sono una iniziativa sperimentale congiunta tra Assessorato al Lavoro della Provincia di Salerno e INPS di Nocera Inferiore e hanno l'obiettivo di contrastare il lavoro non regolare nell'Agro Sarnese - Nocerino.

Presso gli Sportelli possono essere richieste informazioni e consulenza sulle varie forme di agevolazioni, contributive e fiscali, e sui diversi strumenti ed istituti normativi incentivanti l'occupazione.

Gli operatori dei CPI sono in grado di fornire ai disoccupati, ai lavoratori sommersi e alle imprese del territorio un'informazione completa circa le evoluzioni normative in materia di assunzioni e di emersione del lavoro non regolare.

Regione Puglia

Senza alcun dubbio la regione Puglia ha sempre svolto un importante ruolo di apripista sulle politiche di contrasto al sommerso. A partire dall'esperienza del riallineamento che come noto nasce come strumento contrattuale nella provincia di Lecce per poi diventare un provvedimento nazionale, negli anni la Regione ha continuato in questo percorso di lotta al sommerso fino alla recentissima legge regionale del 18 ottobre del 2006 che introduce importanti innovazioni di *policy* che verranno ancora una volta recepite a livello nazionale.

Il testo legislativo, costituito da sei articoli, stabilisce, nell'ambito delle «Disposizioni generali» contenute nell'articolo 1 che, la Regione Puglia, nel rispetto dei principi della concertazione sociale e della separazione delle competenze con le altre istituzioni, deve determinare «indirizzi, modalità e misure per favorire l'emersione del lavoro non regolare»; ciò deve essere realizzato, in primo luogo, attraverso interventi educativi da attuare nell'ambito delle scuole secondarie e rivolti a tutti i cittadini.

Nel comma 2 del suddetto articolo si stabilisce, poi, che i datori di lavoro, al fine di poter beneficiare, da parte della Regione Puglia, di provvedimenti di concessione di benefici diretti o indiretti, devono, nell'ambito dei capitolati di appalto o nell'ambito dei bandi fi-

nalizzati all'erogazione di risorse comunitarie, nazionali o regionali, inserire una clausola che introduce l'obbligo, nei confronti del beneficiario del provvedimento stesso, di garantire il rispetto dei contratti collettivi stipulati tanto a livello nazionale quanto a livello territoriale, durante tutto il periodo in cui beneficiano delle agevolazioni; in secondo luogo, devono essere in possesso del documento unico di regolarità contributiva.

Inoltre, sempre per accedere a qualunque tipo di beneficio economico o normativo o per potere partecipare a bandi o a gare di appalto, i datori di lavoro devono dimostrare di rispettare gli indici di congruità che, secondo quanto disposto dal comma 3 dell'articolo 2, devono essere individuati, entro centottanta giorni dal momento in cui entra in vigore la suddetta legge, dalla Regione Puglia, di concerto con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello regionale e con il contributo tecnico e scientifico delle Università della Puglia e del personale ispettivo operante nell'ambito della Regione.

Qualora siano riscontrate difformità dagli indici di congruità, l'Assessorato al lavoro della Regione Puglia provvede a segnalarlo al datore di lavoro il quale, in base al comma 6 dell'articolo 2, deve, entro trenta giorni, presentare una documentazione idonea ad attestare l'inesistenza o la giustificabilità della non conformità agli indici; nel caso in cui non vengano accolte le giustificazioni, l'Amministrazione deve ridurre, revocare o recuperare i benefici concessi.

La legge regionale provvede, anche, ad adottare ulteriori misure per contrastare il lavoro non regolare; più precisamente, rafforza l'azione ispettiva sul territorio regionale attraverso l'erogazione di nuove risorse; stabilisce che, la Regione Puglia deve provvedere, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, ad istituire l'Osservatorio regionale sul lavoro non regolare competente a realizzare studi e analisi in materia di economia sommersa e lavoro irregolare.

Nell'ambito delle risorse indicate nella legge, la Regione Puglia, in armonia con i programmi condivisi dalla Commissione regionale per l'emersione del lavoro non regolare e nel rispetto del diritto comunitario, può introdurre incentivi, destinati alle imprese che rispettino gli indici di congruità e che «abbiano migliorato di almeno il 25 per cento il rapporto registrato nell'anno precedente» (art. 5, comma 2).

Ovviamente anche in Puglia un altro importante strumento normativo per affrontare il tema del lavoro non regolare è rappresentato dal Programma Operativo Regionale (POR) che come noto è il documento con cui le Regioni gestiscono ed erogano le risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione Europea nell'ambito dei Fondi Strutturali. Con una articolazione non diversa da quella proposta in Campania, all'interno del POR si rilevano diverse misure dedicate in modo specifico all'emersione del lavoro non regolare ed in particolare le misure 3.1, 3.2, 3.4, 3.11, 3.12 e 3.14.

La Misura 3.1 si rivolge all'«Organizzazione dei servizi dell'impiego», indicando tra le priorità trasversali insieme all'internazionalizzazione delle imprese e allo sviluppo locale anche l'emersione delle attività lavorative sommerse.

La Misura 3.2 relativa all'«Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di giovani e adulti», segnala tra le priorità trasversali insieme alle pari opportunità, allo sviluppo locale e alla Società dell'informazione anche l'emersione del lavoro nero.

La Misura 3.4 è indirizzata, invece, all'«Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati», e individua tra le priorità trasversali insieme allo sviluppo locale anche l'emersione del lavoro non regolare.

La Misura 3.11, indirizzata al «Sostegno all'imprenditorialità, al lavoro regolare e all'emersione delle attività non regolari», prevede sostanzialmente tre azioni:

- accompagnamento ai percorsi di emersione per gli imprenditori e servizi di supporto per l'applicazione degli strumenti di emersione;
- informazione e sensibilizzazione sul territorio in merito alle opportunità e agli incentivi relativi all'emersione previsti dalla normativa nazionale e dalle azioni del Programma;
- aiuti alle imprese per l'assunzione di soggetti appartenenti a categorie svantaggiate del mercato del lavoro anche attraverso percorsi formativi incentrati sui fabbisogni del contesto economico regionale.

La Misura 3.12 si rivolge al «Miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico», indicando tra le priorità trasversali, oltre all'internazionalizzazione delle imprese,

allo sviluppo locale, alla Società dell'informazione e alle pari opportunità, anche l'emersione delle attività irregolari.

Infine, la Misura 3.14 riguardante la «Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro», individua come priorità trasversale l'emersione delle attività irregolari.

Sulla base di questa programmazione, è stata avviata una attività progettuale da cui sono emerse alcune iniziative di particolare interesse che verranno sinteticamente descritte nelle prossime pagine.

Il Programma ELP (Emersione Lavoro Puglia). Il Programma ELP «Emersione Lavoro Puglia» è un programma sperimentale di attività finanziato con risorse assegnate alla Regione dalla delibera n. 138 del 21 dicembre 2000, modificata dalla delibera CIPE n. 48 del 4 aprile 2001.

L'obiettivo del progetto era quello di proporre una *policy mix* di azioni finalizzate all'emersione del lavoro «sommerso» nella regione.

Nell'ambito di tale programma sono stati creati i CESL (Centri per l'Emersione e lo Sviluppo Locale) che hanno la funzione di assistere le imprese sommerse o che utilizzano lavoratori irregolari.

I CESL sono attivi in Provincia di Bari presso la Camera di Commercio, a Brindisi presso l'Assessorato alla Formazione e Lavoro, a Taranto presso Ente locale e a Lecce presso l'Azienda Speciale per i Servizi reali della Camera di Commercio.

La caratteristica principale dei Centri per l'Emersione locale è il rapporto diretto ed esclusivo con le aziende che mira a creare un clima di fiducia e cooperazione: per questo gli animatori territoriali si recano personalmente presso le imprese delle aree interessate per descrivere gli strumenti per l'emersione, conoscere le problematiche specifiche delle singole attività produttive e proporre le soluzioni più adeguate, personalizzandole per ogni singolo intervento.

Gli operatori dei Centri assistono gratuitamente i soggetti e le imprese interessate fornendo tra le altre cose, informazioni e assistenza circa le forme di assunzione agevolata di manodopera, anche già operante all'interno dell'impresa. Inoltre, favoriscono la regolamentazione delle attività sommerse o irregolari indicando i percorsi di emersione più adatti alle reali esigenze aziendali e studiando con l'imprenditore interessato le condizioni e i costi effettivi per avviare un processo di accompagnamento all'emersione delle attività e dei propri dipendenti.

Per far questo, le imprese vengono contattate in due modi, sia attraverso gli elenchi forniti alle Prefetture dalle Direzioni Regionali degli Organi di Vigilanza (INAIL, DRL, INPS) e sia attraverso contatti acquisiti direttamente a seguito di accessi brevi in cui è stato segnalato il servizio del CESL (Piano di accertamenti in corso).

Ma il contributo maggiore del Programma ELP proviene dall'attivazione dei processi di concertazione avviati nel territorio regionale. Una delle esperienze più rilevanti in questa direzione è stato il «Protocollo d'intesa per il coordinamento delle azioni di contrasto all'economia e al lavoro sommerso», sottoscritto a Bari nel 2002.

Attori principali di questo documento sono stati l'Assessorato al lavoro, l'Assessorato alla sanità, le Prefetture provinciali, l'Agenzia Regionale del Lavoro, la Commissione Regionale per l'emersione del lavoro non regolare, le direzioni regionali dell'INPS, dell'INAIL, dell'Agenzia delle Entrate ed infine il Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare; tutti si sono impegnati nel promuovere processi che hanno l'obiettivo di favorire la regolarizzazione dei lavoratori e delle imprese attraverso gli organi ispettivi attivi nel territorio regionale.

In continuità con le azioni previste dal programma ELP, la Regione, ha promosso un accordo con il Comando Regionale della Guardia di Finanza che individua dei percorsi formativi rivolti ai militari (strumenti informatici e lingua inglese) finanziati con i fondi della programmazione regionale al fine di renderli in grado di condurre all'emersione le imprese che, sottoposte ad ispezione, risultassero irregolari.

Sistema Moda Puglia (Progetto Equal IT-G-PUG-0008). Questo progetto, inserito nella misura 1.1 del programma Equal e diventato operativo nel giugno 2002, nasce con l'obiettivo di portare un contributo per l'emersione alle imprese che operano nel settore dell'abbigliamento in tre aree della regione: Nord barese, sud barese e Salento.

Attraverso la sottoscrizione nel 2003 del Protocollo d'intesa tra l'Assessorato al lavoro, la Commissione Regionale per l'emersione, le Commissioni provinciali per l'emersione di Bari e Lecce e le principali organizzazioni sindacali e di categoria, è stato assunto un impegno a favorire la creazione di un marchio di qualità delle imprese e realizzare una serie di interventi rivolti sia al sistema delle

imprese, sia alle singole aziende (analisi di mercato, azioni che introducono innovazioni di processo, attività di informazione rivolte agli imprenditori, ecc.).

PrESS (Programma per l'Emersione del Sommerso e lo Sviluppo Locale). Il programma PrESS, realizzato nel 2002-2003 dalla Commissione per l'emersione del lavoro non regolare della provincia di Lecce e finanziato dalla Provincia di Lecce, nasce con l'obiettivo di innescare un percorso «partecipato» e concertato per individuare metodi d'azione e problematiche locali specifiche su cui intervenire. Le principali attività di questo primo programma sono consistite in: gruppi di studio tematici sulla «Legge 383/2001 e gli incentivi all'impresa quali strumenti indiretti di emersione»; 9 seminari «itineranti» di informazione, studio e dibattito; convegni di studio sui temi: «Gli aiuti all'occupazione nel quadro delle politiche per l'emersione del lavoro nero: la misura 3.11 del POR Puglia e altri incentivi» e «L'emersione del sommerso: il contributo della ricerca, il ruolo delle parti sociali, la partecipazione degli enti locali»; incontri sulla cultura del lavoro regolare in 5 istituti superiori della provincia.

Il progetto Timone. Anche questo è un progetto realizzato nel 2003-2004 dalla Commissione per l'emersione del lavoro non regolare della provincia di Lecce e finanziato dalla Regione Puglia (del. CIPE n. 138 del 21/12/2000) e dalla Provincia di Lecce. Il progetto vuole essere un laboratorio per l'emersione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese. Una specifica ricerca (IELM - Informal Economy Local Map) ha realizzato una mappatura del tessuto socio-produttivo provinciale ed ha studiato i processi di emersione o immersione verificatisi nel corso degli ultimi tre anni in aree geografiche e settoriali specifiche. Inoltre, sono stati realizzati otto micro-progetti settoriali: innovazione e flessibilità nel TAC, iscrizione agevolata degli artigiani all'Albo (impiantisti e autoriparatori), sicurezza e sviluppo nel florovivaismo, sviluppo dell'agro-alimentare, emersione dei coltivatori di olivo, emersione dei lavoratori agricoli immigrati, emersione degli auto-trasportatori di rifiuti liquidi, certificazione di qualità «etico-sociale» nel settore turistico-alberghiero. Un gruppo di 11 animatori ha avviato una serie di colloqui con più di 100 imprese volti ad analizzare i «bisogni» e a definire i «fabbisogni» di supporto, aggiornamento e formazione. Successivamente, per

ciascun micro-progetto, sono stati realizzati due seminari volti ad approfondire insieme alle imprese i loro bisogni di emersione e sviluppo e ad avviare un percorso di supporto e assistenza. Quanto ascoltato dagli imprenditori coinvolti contiene una serie di «spie» che svelano in parte il complesso fenomeno dell'economia sommersa soprattutto nelle sue determinanti legate al «vissuto» (vincoli, opportunità, bisogni, conoscenze ecc.) degli attori e ai comportamenti che ne conseguono. In molti casi, vengono alla luce possibili specifici «punti di partenza» che sono utili per approfondire la conoscenza di «pezzi» del problema del sommerso e per ideare iniziative di valorizzazione delle «risorse» in qualche modo «nascoste» nel sommerso (capacità, attitudini, strutture e organizzazioni aziendali, legami di conoscenza e collaborazione ecc.).

Il Progetto Solco. Questo progetto, già descritto nella parte dedicata alla regione Campania, è stato realizzato nel 2003 dalla Solco s.r.l. insieme a Stampa s.c.r.l. nell'ambito delle attività previste dal progetto PON Obiettivo 1 Azioni di sistema e di assistenza tecnica - azione II.1.a (Affidamento di attività di consulenza a sostegno dei Servizi Pubblici per l'Impiego per l'emersione del lavoro non regolare). Il progetto, che ha visto il coinvolgimento di 24 Centri per l'Impiego delle Province di Napoli, Avellino e Bari, è stato finalizzato allo sviluppo delle funzioni di consulenza orientativa, assistenza alle imprese, promozione e pubbliche relazioni, promovendo un modello condiviso di procedure concettuali e metodologiche, di tecniche relazionali e di comunicazione da trasferire ai funzionari e responsabili dei Centri, affinché fossero in grado di sviluppare specifiche funzioni e attività di supporto all'emersione del lavoro irregolare.

L'iniziativa si è articolata in due fasi: una prima di ricerca e una seconda di attività di consulenza. È stato quindi messo a disposizione degli operatori dei CPI coinvolti un Manuale delle buone pratiche, in cui sono evidenziate le procedure corrette da applicare nell'espletamento delle diverse azioni che gli stessi Centri per l'Impiego possono attivare in favore dell'emersione del lavoro.

I tutor per l'emersione. L'assessorato al lavoro della Provincia di Bari ha promosso nell'autunno del 2005, in collaborazione con l'INPS della Puglia e l'Università di Bari, un corso di formazione indirizza-

to a giovani per favorire l'emersione del lavoro non regolare nel territorio provinciale.

L'obiettivo è stato quello di formare dei veri e propri *tutor* che siano in grado di fornire ai disoccupati, ai lavoratori sommersi e alle giovani imprese una conoscenza completa delle evoluzioni normative in materia di assunzioni e di emersione del lavoro non regolare.

I corsi sono stati suddivisi in una parte teorica, a cura dei docenti dell'Università, ed una pratica, con i funzionari della direzione regionale dell'INPS a svolgere la funzione di insegnamento.

Durante il periodo di *stage* i giovani hanno avuto la possibilità di conoscere il tessuto produttivo di alcune aree considerate critiche. L'elemento innovativo di questo progetto risiede nella potenziale valorizzazione dei Centri per l'Impiego provinciali come centri propulsivi per l'emersione del lavoro non regolare; infatti i *tutor* di zona possono realmente trasformarsi in un'importante risorsa in grado di dialogare con il territorio attraverso informazioni e consulenze a persone (giovani in cerca di occupazione, disoccupati, lavoratori non regolari, ecc.) e giovani imprese, in modo da incentivare una cultura della legalità che sia in grado di far emergere il lavoro nero.

Sempre nell'ambito delle iniziative locali, merita essere citato il Programma 2006-2007 della Commissione provinciale per l'emersione del lavoro non regolare della Provincia di Lecce che si inquadra all'interno degli orientamenti espressi dalla Commissione regionale per l'emersione del lavoro non regolare della Regione Puglia e dell'Assessorato regionale alla Formazione e Lavoro nel quale tale Commissione è insediata.

Pur essendo stato varato prima dell'estate dell'anno corrente 2006 il Programma risulta oggi assolutamente coerente non solo con le norme contenute nella legge finanziaria 2007 ma anche con la recente legge sul contrasto del lavoro irregolare della Regione.

In particolare, il programma della Commissione provinciale di Lecce intende concentrarsi su uno degli ambiti di intervento indicati dalle linee guida regionali, ossia la definizione di Piani di sistema per l'emersione, che tengano conto delle specificità di settore e territorio, in raccordo con le esperienze in atto di programmazione negoziata. Tali Piani possono intervenire sia sul versante dei *benefit* diretti per le imprese che emergono (*bonus* specifici, agevolazioni finanziarie, ecc.), sia sul versante della qualificazione della manodo-

pera coinvolta (accesso a programmi formativi per le imprese emerse) e della messa a disposizione di servizi di accompagnamento, tutoraggio e consolidamento dei processi di emersione, con eventuale impiego di risorse POR.

Allo strumento dei Piani di sistema per l'emersione si collega strettamente il principio della «Premialità settoriale», anche questo adottato dal programma della Commissione provinciale di Lecce.

Riprendendo gli orientamenti regionali, il Programma si collega strettamente al principio della «Premialità settoriale», che viene tradotto su un *mix* di azioni:

- definizione di provvedimenti legislativi regionali sull'erogazione di agevolazioni e/o finanziamenti per i lavoratori e le imprese;
- adozione di indici di congruità;
- sottoscrizione di avvisi comuni settoriali e territoriali;
- individuazione di buone pratiche per il sostegno alla regolarità;
- ricerca sulle normative di settore, analisi di *best practices* altrove sperimentate, predisposizioni di proposte operative;
- azioni di sostegno allo sviluppo della bilateralità;
- sperimentazione di finanza innovativa a supporto delle PMI che incrementano l'occupazione;
- fondo di garanzia per l'emersione.

La Commissione provinciale per l'emersione di Lecce condivide l'orientamento di concentrare il nuovo programma 2006-2007 su due macro-ambiti: i servizi e l'artigianato.

Attraverso uno specifico incontro di programmazione partecipata in seno alla Commissione provinciale si provvederà a delimitare ulteriormente l'ambito di intervento sia sul piano delle specifiche attività di servizio e di produzione artigianale, sia sul piano dell'individuazione di due aree subprovinciali situate in altrettanti Comuni contigui su cui concentrare gli interventi.

Sul piano degli effetti sui beneficiari del progetto (imprese e lavoratori coinvolti in fenomeni di irregolarità), l'obiettivo generale del programma 2006-2007 è quello di innescare un processo di regolarizzazione del lavoro e dell'impresa in due ambiti settoriali e intercomunali specifici della provincia di Lecce. I macro-ambiti di partenza coincidono con i servizi e con le attività artigianali e di lavoro autonomo. Il primo *step* del programma consisterà in un ciclo

di incontri di lavoro all'interno della Commissione provinciale nei quali saranno selezionati nel dettaglio specifiche attività di servizio e artigianali di lavoro autonomo su cui intervenire, oltre alle aree territoriali intercomunali bersaglio.

Sul piano metodologico, il programma 2006-2007 intende realizzare un'iniziativa pilota con la quale dimostrare gli effetti di regolazione che possono scaturire nel momento in cui si «canalizza» su una specifica area intercomunale un piano integrato di attività di ricerca, dialogo sociale, introduzione di meccanismi di premialità alla regolarità, animazione e consulenza sul campo rivolta a imprese, lavoratori e disoccupati.

Regione Lazio

Ancora una volta un pilastro dell'intervento locale al sommerso è il POR. In questo ambito il tema del lavoro irregolare trova spazio nelle Misure B.1 e D.3.

La Misura B.1 si rivolge ai soggetti a rischio di esclusione sociale con l'obiettivo di un loro inserimento o reinserimento lavorativo, con un particolare riferimento alla componente irregolare e clandestina dell'immigrazione e alla sua presenza consistente sul territorio regionale. A tale proposito si sottolinea la necessità di dedicare una forte attenzione alla questione dell'emersione del lavoro nero degli immigrati clandestini. Vi è, inoltre, un riferimento alla forte presenza di donne immigrate nel Lazio, senza tuttavia alcun riferimento specifico ad azioni da intraprendere nei loro confronti.

La Misura D.3 è indirizzata, invece, allo sviluppo e al consolidamento della imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini di impiego. Uno dei principali obiettivi della misura è quello di favorire l'emersione del lavoro nero e dell'impresa sommersa. Vengono previsti, inoltre, laddove si fa riferimento agli aiuti alla persona, interventi di prevenzione atti a contrastare fenomeni di economia sommersa, inclusa la formazione ed il sostegno a forme di flessibilità contrattuale.

Tra gli interventi che compongono la strategia regionale per il contrasto al sommerso un punto nodale è stato la messa a punto di un'infrastruttura conoscitiva e informativa capace di indagare il complesso universo del lavoro in tutte le sue molteplici sfaccettature

(il sistema regionale di monitoraggio del lavoro e il Portale regionale del lavoro)

Negli ultimi anni la rete informativa sul lavoro della Regione Lazio aveva infatti evidenziato carenze strutturali che hanno finito per ostacolare fortemente un'attività costante di osservazione del mercato del lavoro, delle politiche e dei servizi per l'impiego, del lavoro non regolare.

Su questo versante, uno dei principali obiettivi dell'azione è quello di costruire un *network* informativo tra soggetti pubblici e privati che operano nel mercato del lavoro laziale, promuovendo un efficace interscambio di dati, informazioni ed esperienze. Per questo motivo, sono state avviate collaborazioni con diversi enti. In particolare, per quanto riguarda la questione del lavoro non regolare sono stati siglati accordi formali con:

- l'INPS e l'INAIL, per lo scambio di informazioni sulle politiche del lavoro (apprendistato, tirocini, lavoro interinale, incentivi alla occupazione, sicurezza sul lavoro, lavoro irregolare);
- le Province, per definire un *set* di indicatori sulla occupazione e sulla disoccupazione, sul funzionamento dei servizi all'impiego, sul lavoro non regolare;
- il Comitato per l'emersione del lavoro non regolare.

Il Gruppo di Lavoro sul monitoraggio è coordinato dall'Agenzia Lazio Lavoro e prevede al suo interno la partecipazione di personale dell'Osservatorio sulle Politiche del lavoro, del Servizio Statistico regionale, del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, e di tutte le aree in cui è articolata la Direzione regionale Lavoro, Pari opportunità e Politiche giovanili.

Il Piano di Lavoro prevede, tra le varie attività, azioni di monitoraggio da intraprendere su singoli campi tematici (emersione del lavoro non regolare, occupazione giovanile e femminile, lavoro sociale). In particolare, nell'ambito delle azioni di contrasto del lavoro irregolare si vuole procedere alla ricognizione delle diverse iniziative intraprese sul territorio e alla indicazione di metodologie comuni di indagine, in modo da stabilire forme di proficuo raccordo e interessanti sinergie tra le diverse istituzioni che a vario titolo sono coinvolte nelle azioni di lotta. È prevista, dunque, una ricognizione su quanto fatto in Regione e nelle cinque province laziali (Commissio-

ni per l'emersione del lavoro non regolare, CLES, lavoro di ispettore), in raccordo con il Ministero del Lavoro, con l'INPS, la CCIAA e l'INAIL su attività istituzionale e di vigilanza, la raccolta di *best practice*, il coordinamento delle iniziative di monitoraggio avviate in ambito regionale e locale.

Il secondo fronte di attività riguarda invece il Portale regionale del lavoro (www.portalavoro.it) realizzato dall'assessorato al Lavoro e lanciato nell'aprile del 2006, con l'obiettivo di costruire una comunicazione diretta con chi cerca lavoro, con il mondo imprenditoriale e con i servizi per il lavoro. Uno spazio virtuale con un forte contenuto informativo che punta ad un intenso scambio con l'utenza e allo sviluppo dell'integrazione con altri servizi.

Il portale è aperto a tutti quei soggetti pubblici del territorio, come le Amministrazioni provinciali (per i Centri per l'impiego) e comunali (per i Centri di orientamento al lavoro), che possono offrire un contributo in modo da diventare uno spazio pubblico regionale di comunicazione, di approfondimento ed anche di discussione, grazie alla possibilità di aprire dei forum dedicati a particolari argomenti.

Al suo interno verrà sviluppato il Sistema informativo lavoro (SIL) regionale, che consentirà di offrire servizi a tutti gli utenti dei Centri per l'impiego, che saranno collegati in rete anche con gli enti previdenziali presenti nella regione.

Il portale sarà, inoltre, la sede del nodo regionale della Borsa nazionale del lavoro che, personalizzato e arricchito rispetto agli standard nazionali, renderà possibile conoscere le varie opportunità di lavoro e di tirocinio in ambito pubblico e privato, gestite sia dalle strutture pubbliche che dagli altri soggetti accreditati.

Vi è, infine, uno spazio Web che comprende un Centro di documentazione delle politiche del lavoro (CEDOC), con la raccolta di disposizioni e documenti, e la Newsletter Rete InforLavoro News, inviata a circa 1500 tra servizi e operatori, che hanno l'obiettivo di far circolare le informazioni e rendere più agevoli le pratiche e le procedure dei servizi per l'impiego della Regione.

A completamento della strategia di contrasto al lavoro irregolare nel 2007 è stata emanata una legge regionale (l.r. n. 16 del 18 settembre 2007 «Disposizioni dirette alla tutela del lavoro, al contrasto e all'emersione del lavoro non regolare») a cui ha fatto seguito nel 2008 un regolamento attuativo che ha puntualizzato gli ambiti di intervento della legge stessa.

Con questa legge la Regione ha colmato una lacuna su una tematica diventata nodale nella gestione della politica del lavoro locale.

All'interno del dettato legislativo, la Regione esplicitamente riconosce la funzione sociale del lavoro regolare e sicuro e favorisce e promuove la qualità del lavoro. Si pone come finalità, nell'ambito delle politiche attive del lavoro, tanto il contrasto del lavoro non regolare e non sicuro, che l'emersione del lavoro non regolare e, più in generale, dell'economia sommersa.

A tal fine sono individuati come obiettivi il dialogo sociale, la promozione della cultura della legalità e della responsabilità sociale delle imprese, la programmazione ed il coordinamento di iniziative di sviluppo in ambito territoriale o settoriale, il sostegno alla creazione di reti locali fra operatori economici e sociali, il sostegno all'attività ispettiva e di controllo, il riconoscimento di incentivi alle imprese.

In particolare per quanto riguarda l'emersione del lavoro non regolare e l'economia sommersa, la Legge fa riferimento al supporto dei servizi per l'impiego, alla promozione della stabilizzazione occupazionale, al sostegno ai processi di emersione fiscale e contributiva, agli interventi finalizzati alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro.

Entrando nel dettaglio, la legge all'art. 3 istituisce una cabina di regia, il cui compito è quello di coordinare l'attività di vigilanza ed ispezione dei Servizi di prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro (SPSAL) delle Aziende unità sanitarie locali nonché degli altri enti che, a vario titolo, hanno competenza in materia a livello regionale.

Importante è inoltre l'art. 4 dove la legge esplicita un vincolo di accesso dei datori di lavoro, imprenditori e non, ai finanziamenti riguardanti risorse comunitarie, statali o regionali concessi o erogati dalla Regione, al rispetto e integrale applicazione della normativa in materia di sicurezza e igiene sui luoghi di lavoro, dei contratti collettivi nazionali e territoriali e al possesso del documento unico di regolarità contributiva (DURC) nonché al rispetto degli indici di congruità di cui all'articolo 1, commi 1173 e 1174, della legge 296/2006, finanziaria 2007.

La legge si preoccupa anche di regolare e tutelare i lavoratori negli appalti, prevedendo all'art. 7 che la Regione, gli enti pubblici dipendenti, le società e gli altri enti privati a totale partecipazione regionale, siano tenuti, nelle gare di appalto di lavori, servizi e for-

niture da essi bandite, a prevedere nel contratto, clausole che vincolano il datore di lavoro ai seguenti obblighi:

- a) rispetto e applicazione della normativa in materia di sicurezza e igiene sui luoghi di lavoro;
- b) rispetto e applicazione dei contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e di quelli di secondo livello;
- c) possesso del DURC;
- d) rispetto degli indici di congruità di cui all'articolo 1, commi 1173 e 1174, della legge 296/2006, ove individuati dallo Stato;
- e) previsione e rispetto di clausole contrattuali dirette alla salvaguardia dei livelli occupazionali e salariali, all'uniformità dei trattamenti contrattuali e ad assicurare i diritti acquisiti dai lavoratori.

La sanzione in danno di chi non ottempera ai requisiti indicati è la risoluzione espressa del contratto, mediante apposita clausola, tra stazione appaltante ed appaltatore. La stessa norma obbliga, poi, il subappaltatore al rispetto degli stessi obblighi indicati in precedenza.

L'art. 10 prevede, poi, interventi in favore dell'emersione, stabilendo che la Regione promuove, ad integrazione di quanto previsto dalla normativa statale, il sostegno all'emersione del lavoro non regolare e la stabilizzazione occupazionale anche mediante la trasformazione dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, in rapporti di lavoro subordinato e a tempo indeterminato, concedendo incentivi finalizzati all'emersione ed alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro. La trasformazione in rapporti di lavoro subordinato dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, è perciò equiparata dalla legge regionale all'emersione del lavoro irregolare.

Infine, in base all'art. 3 della legge la Regione è chiamata ad esercitare direttamente le funzioni di programmazione e di indirizzo, a stipulare appositi protocolli di intesa finalizzati al contrasto al lavoro non regolare con il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, nonché a promuovere forme di collaborazione ed azioni sinergiche con gli altri organi competenti dell'amministrazione statale, con particolare riferimento alle funzioni di controllo e di vigilanza in materia di lavoro e in materia di sicurezza e igiene sui luoghi di lavoro.

Sempre alla Regione spetta il compito di promuovere coordinamenti interistituzionali con gli organismi e gli enti preposti competenti in materia sanitaria, previdenziale, assicurativa e di tutela del lavoro affinché siano effettuati controlli specifici nel settore degli appalti nell'ambito delle competenze in materia di tutela e sicurezza del lavoro.

Diverse sono anche nel Lazio le iniziative progettuali che nell'ambito della più generale programmazione regionale di contrasto al sommerso sono state sviluppate negli ultimi anni.

Programma di interventi di tipo innovativo nelle province di Frosinone e Rieti: l'Assessorato alla Scuola, Formazione e Lavoro della Regione Lazio ha promosso il progetto «Programma di interventi di tipo innovativo nelle province di Frosinone e Rieti nell'ambito delle strategie locali per l'occupazione» cofinanziato dall'Unione Europea – DG Occupazione – nell'ambito delle iniziative sperimentali promosse dal Fondo Sociale Europeo (articolo 6).

Il progetto, della durata di 24 mesi, è iniziato nell'aprile del 2005 con il coinvolgimento di 65 Comuni della Regione Lazio.

Il principale obiettivo del progetto è quello di individuare alternative innovative al lavoro stagionale e sommerso, sperimentando nuovi meccanismi di programmazione e partenariato con la costituzione di una piattaforma negoziale in cui coinvolgere tutti gli attori pubblici e privati del territorio provinciale di Frosinone e di Rieti.

Nell'ambito delle iniziative a favore dello sviluppo locale sono previste azioni finalizzate a rafforzare il capitale locale sociale per garantire una rete di soggetti in grado di canalizzare interventi ed azioni per contrastare il lavoro stagionale e il lavoro sommerso.

Il progetto è sviluppato da un partenariato composto da Litorale spa (Azienda per lo sviluppo economico, turistico ed occupazionale del litorale laziale) e IAL (Istituto per la Formazione Professionale di Roma e Lazio).

La strategia proposta prevede lo sviluppo e la promozione di partenariati tra i diversi attori dello sviluppo locale al fine di dotare le «aree locali» di servizi in grado di intercettare le istanze di sviluppo provenienti dal territorio e di promuovere e favorire l'avvio di iniziative imprenditoriali in nuovi bacini di impiego (turismo, beni culturali ed ambientali, terzo settore, servizi alla persona, economia sociale).

Il progetto si compone di quattro fasi:

1. La prima fase prevede un'analisi approfondita del contesto di riferimento, attraverso la realizzazione di una serie di studi finalizzati a misurare la dimensione del fenomeno del lavoro sommerso e il rapporto con le debolezze e le potenzialità inesprese del territorio (analisi SWOT) e del mercato del lavoro che lo caratterizza.
2. Nella seconda fase un ruolo fondamentale viene dato all'individuazione e all'implementazione di strumenti di concertazione mirati alla realizzazione di *partnership* locali in grado di migliorare le strategie per lo sviluppo locale dell'occupazione.
3. La terza fase si centra sulla questione relativa alla formazione e al rafforzamento delle competenze, con la realizzazione di seminari atti a rafforzare il *know-how* dei funzionari responsabili delle azioni a favore dell'occupazione.
4. Infine, la quarta e ultima fase prevede la diffusione delle *best practice*, con l'organizzazione di *workshop* e incontri di discussione a livello locale e provinciale.

I Centri Servizi per l'Immigrazione della Provincia di Roma. La connessione tra lavoro non regolare e immigrazione si è fatta sempre più stretta in questi ultimi anni. I cittadini stranieri si ritrovano sovente ad affrontare molteplici ostacoli nel loro percorso di integrazione nel tessuto sociale italiano. Una delle cause principali che finiscono per rallentare inesorabilmente il processo di integrazione è rappresentata dal forte deficit di informazione, che spinge molti immigrati ad accettare condizioni di lavoro precarie e poco tutelate e ad entrare nel circuito del lavoro non regolare.

Su questi presupposti, per favorire una maggiore integrazione sociale e lavorativa della popolazione immigrata presente sul territorio, la Provincia di Roma ha istituito recentemente i Centri Servizi per l'Immigrazione (CSI).

Si tratta di strutture di informazione e di orientamento per i cittadini immigrati residenti e soggiornanti nel territorio provinciale, gestite con il supporto di Capitale Lavoro s.p.a. e dislocate presso dieci Centri per l'impiego della provincia (Roma-Cinecittà, Roma-Dragoncello, Cerveteri, Colleferro, Frascati, Morlupo, Monterotondo, Pomezia, Tivoli, Palidoro).

In particolare, i CSI svolgono interventi di mediazione culturale e linguistica, di informazione sui diritti ed i doveri derivanti dalla normativa nazionale e regionale, di supporto nello svolgimento delle

pratiche amministrative, di orientamento e di sostegno all'autopromozione; inoltre, realizzano un lavoro di collegamento con le diverse Istituzioni e con la rete dei servizi territoriali pubblici e del privato sociale, al fine di facilitare la piena integrazione sociale e lavorativa del cittadino immigrato.

L'Osservatorio sull'Occupazione e le Condizioni del Lavoro del Comune di Roma. Il Comune di Roma ha mostrato negli ultimi anni una crescente sensibilità nei confronti delle problematiche connesse al mercato del lavoro, dedicando particolare attenzione al tema dell'emersione del lavoro sommerso.

L'Osservatorio Comunale sull'Occupazione e le Condizioni del Lavoro a Roma, nasce nel 2002 come struttura dell'Assessorato alle politiche per le periferie, per lo sviluppo locale e per il lavoro. La *mission* che l'Osservatorio si propone è quella di promuovere una cultura dei diritti nel mondo del lavoro, contrastando il fenomeno del precariato e del lavoro non regolare, attraverso azioni integrate di natura ispettiva, di ricerca e di animazione sul territorio.

Le principali linee di intervento dell'Osservatorio riguardano in particolare:

- un'analisi approfondita delle caratteristiche del mercato del lavoro romano, attraverso attività di ricerca che nel 2004 hanno portato alla pubblicazione della «Prima inchiesta sul mercato del lavoro a Roma»;
- campagne informative indirizzate ai lavoratori relativamente ai propri diritti;
- la lotta contro il lavoro nero e campagne per l'emersione dell'economia sommersa;
- attività di indagine e controllo sulle violazioni della normativa del lavoro realizzata attraverso un protocollo di intesa con il Corpo della Polizia municipale e con la Direzione provinciale del lavoro.

Il progetto «Insieme si può» e il registro cittadino per assistenti familiari. Il ricorso da parte della popolazione anziana non autosufficiente e delle loro famiglie ai servizi individuali resi a domicilio da persone straniere, nella grande maggioranza donne, è un fenomeno che ha assunto un peso assai rilevante negli ultimi anni all'interno della nostra società.

Un fenomeno complesso che da un lato fa emergere le contraddizioni di un mercato del lavoro nel quale si registrano molto spesso informalità, clandestinità e lavoro nero, dall'altro sottolinea il ruolo defilato del *welfare* nazionale che ha potuto in questo modo contare su un volume di risparmio significativo.

Su questi presupposti, per arginare il fenomeno del lavoro nero delle badanti straniere e per garantire una maggiore professionalità alle persone non autosufficienti l'Assessorato ai servizi sociali e salute del Comune di Roma ha attivato nel 2005, nell'ambito del progetto Insieme si può (www.insiemesipuo.net) in collaborazione con l'INPDAP, un servizio rivolto agli anziani non autosufficienti che assumono o hanno intenzione di assumere assistenti familiari.

Con la deliberazione numero 521/05 è stato approvato un periodo di sperimentazione di 12 mesi che prevede, tra le principali misure:

- un sostegno economico agli anziani non autosufficienti, con un importo massimo di 450 euro mensili come contributo per la retribuzione dell'assistente familiare;
- un corso di formazione gratuito rivolto all'assistente familiare sulle tematiche di cura dell'anziano.

Particolare attenzione viene dedicata alla formazione professionale degli assistenti familiari. I corsi, a cui possono partecipare un massimo di 25 allievi, hanno una durata di due mesi articolati in 120 ore di lezione, di cui 60 ore di attività didattica d'aula e 60 ore di attività pratica e di tirocinio.

È prevista una prova d'ingresso in cui viene verificata la conoscenza elementare della lingua italiana ed un esame finale che prevede una prova scritta ed una prova orale prevalentemente incentrata sulle attività pratiche, con il rilascio di un attestato di frequenza in caso di esito positivo.

Le attività di tirocinio sono svolte presso strutture che accolgono persone anziane non autosufficienti, con la presenza costante di un *tutor* responsabile del controllo e della supervisione.

L'attività didattica prevede l'acquisizione di competenze di base che riguardano:

- nozioni di psicologia dell'anziano;

- la conoscenza della rete dei servizi territoriali socio-sanitari e la funzione delle figure professionali coinvolte nella cura dell'anziano;
- la conoscenza dei diritti e dei doveri della persona assistita e dei suoi familiari;
- la conoscenza dei diritti e dei doveri dell'assistente familiare e del CCNL di collaborazione domestica.

E di competenze tecnico-professionali, quali in particolare:

- la capacità di orientarsi nel contesto sociale, sanitario e culturale di appartenenza dell'assistito e della famiglia;
- il sapersi rivolgere ai servizi pubblici di utilità nei casi di emergenza e la capacità di effettuare interventi di primo soccorso;
- il saper gestire le principali pratiche amministrative utilizzate dagli anziani;
- la capacità di supportare il movimento e la deambulazione dell'assistito;
- il somministrare correttamente i farmaci secondo la prescrizione del medico curante;
- il supportare l'anziano nelle pratiche di igiene personale;
- l'acquisto e la preparazione dei pasti, tenendo conto delle esigenze dietologiche dell'assistito.

Inoltre, è stato realizzato il registro cittadino per assistenti familiari: la duplice finalità di questo strumento innovativo, organizzato come un *database*, è quella di qualificare da un lato il lavoro di cura rivolto ad anziani non autosufficienti, aiutando le famiglie nella ricerca di assistenti in possesso di un'adeguata formazione, dall'altro, di offrire un'opportunità di crescita professionale ed inserimento lavorativo a soggetti deboli sul mercato del lavoro, facendo emergere il mercato sommerso del lavoro di cura e offrendo un riconoscimento ed una visibilità pubblica ai lavoratori del settore.

I requisiti necessari per iscriversi al registro cittadino sono oltre alla maggiore età, l'obbligo scolastico assolto per i cittadini italiani; il permesso di soggiorno per motivi di lavoro per i cittadini stranieri; l'assenza di condanne passate in giudicato, né sentenze per qualsiasi reato che incida sulla moralità professionale; la frequenza al corso formativo oppure il possesso di una qualifica o titolo professionale di studio inerente all'attività di assistenza.

Il progetto SOLE. Il progetto SOLE è nato dalla duplice esigenza di studiare il fenomeno del lavoro non regolare in zone territoriali delimitate e specifiche; e di individuare, sulla scia delle conoscenze acquisite, efficaci strategie per l'emersione e lo sviluppo attraverso il dialogo con i soggetti (istituzionali e no) che vivono il territorio.

L'iniziativa è stata voluta dalla Commissione provinciale per l'emersione del lavoro non regolare, e finanziata dalla Provincia di Roma nella sua qualità di attore delle politiche per l'impiego e per l'emersione del lavoro irregolare e dell'economia sommersa.

Il primo atto di questo progetto è stato una ricerca, realizzata nel quartiere di S. Basilio a Roma, che ha consentito di conoscere a fondo il sistema produttivo e costruire una mappatura attendibile della realtà imprenditoriale del quartiere e delle diverse sfumature di irregolarità. Sulla base di queste conoscenze si è dato vita ad iniziative rivolte allo sviluppo locale, tra cui iniziative di animazione che sono state svolte con gruppi di giovani, amministratori, parti sociali, e artigiani con l'obiettivo di avviare percorsi di crescita a partire dalla loro regolarizzazione.

Progetto Frosinone edilizia. Il progetto aveva come finalità l'implementazione di una ricerca conoscitiva nel campo dell'edilizia, con particolare attenzione alle dinamiche legate al lavoro irregolare, con l'obiettivo finale di costruire percorsi di emersione e regolarizzazione.

Regione Veneto

Tra i provvedimenti *ad hoc* sul tema del lavoro irregolare, il primo intervento legislativo della regione è stato l'approvazione della Legge regionale del 17 gennaio 2002, n. 2, dove all'articolo 18 viene esplicitata l'attività di finanziamento dell'Osservatorio Regionale Veneto sul Lavoro irregolare, elusione ed evasione, già costituito per iniziativa dell'INPS regionale, con protocollo d'intesa tra un'ampia *partnership*: Regione Veneto, parti sociali, Università venete, istituti di ricerca regionali, il 23 gennaio 2001. Con questo provvedimento l'Ente regionale Veneto Lavoro è autorizzato, nell'ambito delle risorse trasferite, a provvedere alle spese necessarie per l'attivazione e il funzionamento dell'Osservatorio Regionale Veneto sul Lavoro irregolare, elusione ed evasione contributiva.

Rientrano nei compiti dell'Osservatorio:

- studio del tessuto socio-economico regionale secondo la tipologia degli insediamenti produttivi e le attività prevalenti;
- analisi del PIL per settori produttivi e per aree geografiche omogenee;
- analisi della popolazione per fasce d'età, per territorio, per settore di occupazione; valutazione della popolazione attiva e del tasso di occupazione;
- studio delle diverse tipologie di contratti di lavoro;
- valutazione di aggregati economici esterni all'Istituto (impiego mezzi di produzione, volumi di affari, consumi finali delle famiglie, ecc.);
- confronto fra le banche dati INPS (monti retributivi, pensioni, indennità di disoccupazione, maternità, mobilità, CIG, redditi di lavoro autonomo);
- individuazione delle aree di sommerso; analisi delle tipologie del fenomeno del lavoro nero e delle cause che lo determinano;
- proposte per favorire l'emersione del lavoro nero, percorsi, forme di negoziazione, modalità di coinvolgimento delle organizzazioni imprenditoriali e delle OO.SS.

L'Osservatorio, è guidato da un Comitato esecutivo che elabora annualmente il programma di attività, si avvale di un gruppo di studio il cui coordinamento scientifico è affidato a Veneto Lavoro, che è l'agenzia regionale del lavoro. Finalità dell'Osservatorio sono lo studio e la valutazione degli aspetti giuridici, sociali ed economici connessi direttamente e indirettamente al fenomeno del sommerso.

L'Osservatorio ha realizzato ricerche, promuove seminari di studio, mette a disposizione del pubblico – tramite il Centro di Documentazione aperto presso la sede regionale dell'INPS – i materiali bibliografici che raccoglie o produce.

Tra le attività contemplate è prevista la fornitura di ogni necessaria collaborazione alle costituite Commissioni Regionali e Provinciali previste dall'art. 78 della legge n. 448/1998.

Nel 2004 l'Osservatorio ha realizzato un ampio rapporto «Attorno al lavoro sommerso in Veneto. Una ricognizione». Dal 2004 l'attività editoriale dell'Osservatorio è continuata con la pubblicazione della collana di monografie Iceberg che raccoglie gli approfondimenti successivamente prodotti.

Sempre nell'ambito della programmazione sui temi del sommerso

so, un secondo provvedimento regionale è stato la legge regionale 11 del 12 agosto 2005 che istituisce la Conferenza regionale sulle dinamiche economiche e del lavoro con funzione di analisi e indirizzo sui temi economici e del lavoro, dove si affronteranno i temi del lavoro non regolare.

La Conferenza, recita l'art. 2 della legge, ha compiti di studio, di analisi, di monitoraggio sistematico delle dinamiche economiche che caratterizzano i fattori della competitività a livello regionale. La Conferenza, avvalendosi anche delle strutture e agenzie regionali, formula al Consiglio regionale proposte di indirizzi e linee programmatiche in tema di strumenti e risorse a favore delle imprese e dell'occupazione.

Lo strumento è affidato all'intera *governance* del territorio. Confermando un approccio di concertazione sui temi dello sviluppo e mercato del lavoro, compongono questa conferenza (art. 3):

- i componenti dell'Ufficio di Presidenza;
- il presidente della Giunta regionale;
- gli assessori competenti nella materia;
- i presidenti dei gruppi consiliari;
- i presidenti delle commissioni consiliari competenti;
- le parti sociali più rappresentative degli interessi economici e del lavoro della Regione.

Un secondo pilastro con cui è stato affrontato l'impegno locale di contrasto al sommerso è stato quello della contrattazione e concertazione.

Su questo fronte, il caso dell'Ente Bilaterale dell'Artigianato Veneto (EBAV) si è rilevato di particolare interesse per la sua capacità di proporre iniziative per contrastare forme di irregolarità dell'economia.

Questo Ente – costituito nel 1991 – ha lo scopo di rendere operative le intese fra le parti costituenti, finalizzate al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro degli imprenditori artigiani e dei loro lavoratori dipendenti.

Nei primi dieci anni di attività l'EBAV ha erogato 76 milioni di euro, di cui circa la metà (53%) per finanziare servizi alle imprese (sostegno al credito, ambiente e sicurezza, partecipazioni a fiere, sistema qualità, innovazione tecnologica, formazione, lavoratori disa-

bili e apprendisti) e il resto per finanziare servizi ai lavoratori dipendenti (licenziamenti, sospensioni dal lavoro, sussidi assistenziali e consolidamento della professionalità).

Nell'ambito della sua attività l'EBAV assume un ruolo anche a sostegno della regolazione della flessibilità che come noto rappresenta un'area su cui si insinua il maggior rischio di irregolarità. Questo è stato possibile grazie ad un meccanismo che disincentiva forme di flessibilità «fatta in casa» delle piccolissime e piccole imprese collegando l'accesso agli ammortizzatori sociali all'adesione e regolarità dell'impresa e dei lavoratori e all'adesione ad una politica di indirizzo che possa stabilizzare il comparto e facilitare l'agibilità sindacale per la tutela delle condizioni di lavoro.

Altrettanto importante è l'esperienza del patto della Riviera del Brenta da cui emergono iniziative per la lotta al lavoro irregolare e la concorrenza sleale e interventi di sensibilizzazione sui temi della sicurezza del lavoro.

I soggetti promotori del Patto, che prende forma con il protocollo di intesa del 1999 e che vede coinvolti dieci Comuni, s'impegnano ad utilizzare il metodo della concertazione per il confronto, anche al fine di migliorare la qualità delle relazioni industriali, aziendali e territoriali.

In questo ambito, sui problemi dell'economia irregolare, le parti sociali si sono impegnate al sostegno del cosiddetto lavoro debole, di sicurezza del lavoro e contrasto delle irregolarità ambientali, mentre i comuni coinvolti hanno assunto l'impegno di promuovere protocolli d'intesa per regolare gli appalti pubblici con lo scopo di favorire l'affermarsi di una imprenditoria «sana», di tutelare i lavoratori e impedire gli effetti del ricorso al lavoro irregolare per l'aggiudicazione dell'appalto secondo la modalità del massimo ribasso.

Sempre in Riviera del Brenta, un'altra esperienza contrattuale, che ha potenziali effetti indiretti sul sommerso, è la piattaforma contrattuale integrativa per i lavoratori a domicilio nel settore del calzaturiero della provincia di Venezia, che interessa i lavoratori del distretto calzaturiero della Riviera del Brenta e rappresenta probabilmente l'unica esperienza di contrattazione territoriale del calzaturiero in Italia.

Nel contratto firmato nel 2001 è prevista l'estensione del premio di risultato al lavoro a domicilio, introducendo in questo modo una novità nella regolazione di ambiti del mercato del lavoro non tradi-

zionali e controllabili, con possibili effetti deterrenti sulle distorsioni di forme di negoziazione individuali.

L'intesa del 2001 prevede inoltre la costituzione di una sede formale di confronto (Consulta di distretto ad oggi non ancora operativa), che in modo paritetico svilupperà azioni di monitoraggio, di analisi e di valutazione, anche attraverso un apposito osservatorio, per una migliore conoscenza della realtà esistente e per sviluppare azioni di proposta che possano migliorare le condizioni di lavoro della categoria dei lavoratori a domicilio. Precisamente, gli ambiti di azione proposti per la Consulta sono: ricerca di modalità e strumenti per costruire una valida informazione a livello territoriale; promozione di un tavolo della moda regionale; diffusione e valorizzazione del codice morale di cui al protocollo 12 annesso al CCNL; formazione, orientamento scolastico e attenzione ai portatori di handicap.

Di particolare interesse in questa ricostruzione dell'attività di contrattazione e concertazione come pratiche da cui prende forma una piattaforma di interventi che consentono di contrastare il sommerso c'è anche il caso del Patto del Veneto orientale che ha coinvolto i 20 Comuni dell'area, la Regione, la Provincia, le Associazioni di categoria e del lavoro e gli imprenditori locali con lo scopo di programmare e realizzare lo sviluppo produttivo, economico, occupazionale regolare e sociale di un territorio a vocazione agricola e turistica che come noto sono settori ad alta stagionalità che registrano forte domanda di manodopera in determinati periodi dell'anno, mentre nel resto dell'anno la stabilità occupazionale e la qualità del lavoro si deteriora.

Nel Patto si enunciano le strategie per mantenere o migliorare la competitività delle imprese dell'area e per attrarre in essa nuovi investimenti attraverso l'introduzione di elementi di maggiore flessibilità che consentano alle imprese locali di cogliere ogni opportunità offerta dal mercato e di far fronte alle fluttuazioni della domanda dipendenti dalla stagionalità o da altri diversi fattori.

Il Patto prevede che gli imprenditori, intenzionati a sviluppare un progetto di insediamento o di ampliamento che interessi l'area, producano un documento ove siano precisati i principali connotati del progetto stesso, i riflessi positivi per l'occupazione e gli strumenti idonei al perseguimento degli obiettivi delineati. La Direzione dell'impresa, l'Associazione datoriale a cui la stessa aderisce o con-

ferisce mandato e le Organizzazioni sindacali territoriali e di categoria effettueranno una verifica congiunta sugli strumenti organizzativi del lavoro che l'impresa adopererà per realizzare il proprio progetto.

Inoltre, per far fronte al problema di un abuso delle indennità di disoccupazione nei periodi di bassa stagione attraverso la pratica del lavoro irregolare i soggetti del Patto dopo un confronto con il Ministero del lavoro hanno introdotto un meccanismo di sostegno del prolungamento della stagione turistica per oltre due mesi con il mantenimento dell'apertura degli esercizi commerciali attraverso incentivi finanziari alle imprese interessate come, ad esempio, un alleggerimento dei contributi da versare.

Infine, un'altra esperienza importante è *il Protocollo di intesa tra Ente Regionale, Parti Sociali e Autonomie funzionali per la Concertazione e la Coesione nel luglio 1997*.

In tale sede, nel luglio del 1999, si è convenuta un'iniziativa al fine di definire nuove regole per gli appalti pubblici, per opere e servizi con adeguati standard qualitativi e il rispetto delle norme contrattuali. Con questa finalità le parti sociali hanno invitato la Regione ad assumere l'iniziativa per determinare indirizzi e norme di comportamento omogeneo in tema di appalti nel settore dei servizi di pulimento, al fine di contrastare pratiche di lavoro nero e concorrenza sleale, e garantire trasparenza di procedure per il rispetto di norme in materia di lavoro, con particolare riferimento alla sicurezza, ai trattamenti retributivi ed agli oneri previdenziali. Il risultato di questo impegno è stato l'istituzione di una Commissione tecnica che ha ridefinito lo schema di capitolato per il servizio di pulizia degli uffici dell'amministrazione. La bozza definitiva per il capitolato d'appalto tipo presenta alcuni passaggi interessanti che tentano di ovviare agli effetti delle gare al massimo ribasso. L'introduzione di una serie di norme (per esempio: sulla non ammissibilità di offerte economiche per l'aggiudicazione dell'appalto nelle quali il costo del lavoro previsto sia inferiore al costo stabilito dal contratto collettivo nazionale delle imprese di pulizia e dagli accordi integrativi territoriali, sulla certificazione mensile dell'avvenuto pagamento dei contributi previdenziali, sul divieto del subappalto), ha un effetto deterrente per le imprese che spesso sono spinte ad utilizzare lavoro irregolare per garantire l'equilibrio economico tra servizio da fornire e offerta economica aggiudicante.

Regione Lombardia

Benché la Lombardia rappresenti una delle regioni più sicure rispetto al fenomeno del lavoro irregolare, l'analisi sul contesto socio-economico ha rilevato una presenza di irregolarità ragguardevole nella popolazione degli immigrati, degli adulti (attivi e inattivi) con bassi titoli di studio e in età più avanzata e nella coorte delle donne e dei giovani in uscita precoce dal sistema scolastico-formativo.

Rispetto a questa problematica si è rilevato particolarmente rilevante l'apporto del POR e lo specifico intervento finanziario del FSE nonché l'attività EQUAL che hanno consentito una progettualità sulla modernizzazione dei servizi per l'impiego, sul potenziamento del sistema della formazione e su interventi per l'inserimento occupazionale dei soggetti svantaggiati e a maggior rischio di emarginazione sociale, che senza dubbio hanno contribuito in modo cruciale a dare una risposta concreta al problema del sommerso.

In modo più specifico, gli ambiti del POR 2006-2013 dove il tema del sommerso trova esplicito riferimento sono:

- l'asse 1/Adattabilità, dove sono previsti interventi nella direzione della promozione della cultura della responsabilità sociale di impresa nel percorso a sostegno della crescita di competitività socialmente e ambientalmente sostenibile;
- l'asse 2/Occubabilità, dove all'interno del suo obiettivo prioritario del miglioramento dell'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e per quelle inattive, della prevenzione della disoccupazione, in particolare per giovani e disoccupati di lunga durata, e del prolungamento della vita attiva, introduce, all'obiettivo specifico B, la possibilità di interventi per favorire l'emersione del lavoro nero e la regolarizzazione.

L'impegno al contrasto del sommerso esce confermato anche nell'attività legislativa della regione e nell'azione delle parti sociali. Precisamente, questo obiettivo di superare ogni forma di irregolarità trova spazio: nel p.d.l. n. 204 presentato il 29/11/2006 «Contrasto dello sfruttamento del lavoro irregolare in Lombardia»; nella l.r. 22/2006 «Il Mercato del Lavoro della Regione Lombardia»; e nella l.r. 1 del 23 gennaio 2007 «Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia» e nella Piattaforma regionale CGIL, CISL, UIL sul contrasto al lavoro nero e irregolare.

L'orientamento della regione sul sommerso trova una prima traduzione legislativa concreta con l'articolo 26 «Contrasto al lavoro irregolare» della l.r. n. 22 «Il mercato del lavoro in Lombardia» approvata il 3 ottobre 2006.

Come recita il comma 1 dello stesso, la regione, al fine di garantire la qualità del lavoro e sviluppare un efficace contrasto delle forme di lavoro sommerso e irregolare che ledono i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici e alterano le logiche della concorrenza leale tra le imprese:

- promuove intese ed iniziative sperimentali con gli enti locali, le parti sociali e gli enti bilaterali al fine di costruire il quadro delle condizioni ambientali per la regolarizzazione dei rapporti di lavoro;
- promuove forme di collaborazione e azioni sinergiche con gli organi periferici delle amministrazioni centrali dello Stato competente;
- definisce i criteri di revoca dei benefici concessi ai sensi della presente legge per i datori di lavoro che risultano ricorrere a forme di lavoro irregolare e promuove le condizioni per rendere effettivo a livello territoriale il disposto di cui all'art. 3 del d.l. 71/1993 tradotto nella legge 151/1993 che dispone in materia di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di fiscalizzazione degli oneri sociali;
- promuove campagne di informazione e formazione che accrescono la cultura della legalità e della qualità del lavoro;
- promuove e sensibilizza azioni, anche di carattere locale, dirette a raccordare e potenziare, mediante specifiche iniziative di formazione, le attività ispettive realizzate dagli enti competenti, in particolare nei settori a più alto rischio di irregolarità;
- esercita azioni di indirizzo e di coordinamento di tutti i soggetti interessati a livello regionale;
- promuove e supporta, anche a fronte di accordi territoriali o settoriali, progetti sperimentali di emersione, con particolare riferimento ai lavoratori immigrati e stagionali;
- qualifica il ruolo della committenza pubblica negli appalti per opere, forniture e servizi, sostenendo e diffondendo intese ed accordi, a partire dalle esperienze in essere, fra gli enti locali, gli enti con funzione di vigilanza e le parti sociali;
- infine, con il comma 2, l'assessore regionale competente in materia di lavoro e l'assessore competente in materia di politiche so-

ciali, promuovono la realizzazione di protocolli di intesa e linee di azione con i comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso (CLES), con le articolazioni regionali dell'INPS e INAIL e con gli altri soggetti competenti al fine di scambiare ogni informazione utile a contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare.

Sempre nell'ambito degli interventi legislativi, una proposta ancora più mirata sul sommerso è quella delineata nel p.d.l. 204 che, attraverso 5 articoli che combinano un rafforzamento degli interventi di controllo con interventi che ribadiscono l'esclusione delle imprese irregolari dai benefici pubblici e interventi che contribuiscono al processo di regolarizzazione, costruisce una piattaforma di strumenti con cui contrastare il fenomeno.

In sintesi, come si legge nella stessa proposta di legge, il contenuto dei 5 articoli è il seguente:

- Art. 1. Obbligo del rispetto delle vigenti norme contrattuali per tutti i soggetti beneficiari a qualsiasi titolo, in via diretta o indiretta, di contributi, finanziamenti e benefici da parte di Regione Lombardia, ASL e enti partecipati, pena la revoca parziale o totale del beneficio. Previo obbligo di dimostrazione del rispetto degli indici di congruità. Promozione di protocolli d'intesa con altre amministrazioni pubbliche presenti sul territorio per l'applicazione degli indici di congruità.
- Art. 2. Obbligo per il soggetto beneficiario di comunicare l'avvio di un rapporto di lavoro il giorno antecedente all'inizio effettivo del rapporto di lavoro. Definizione, di concerto con organizzazioni sindacali e datoriali, degli indici di congruità per settore.
- Art. 3. Destinazione di risorse regionali al fine di rafforzare l'azione ispettiva sul territorio regionale. Promozione protocolli d'intesa con enti locali al fine contrasto sfruttamento lavoro irregolare.
- Art. 4. Istituzione dell'Osservatorio regionale sul lavoro non regolare e di specifica banca dati.
- Art. 5. Misure di sostegno all'emersione. Incentivi per trasformazione in rapporti di lavoro regolare a tempo indeterminato. Promozione piani di emersione settoriali e territoriali. Sostegno a iniziative per l'educazione alla legalità del lavoro nelle scuole. Promozione di campagne di informazione e orientamento specificamente rivolte ai lavoratori immigrati.

La questione di un sommerso come fenomeno che altera la leale concorrenza tra le imprese trova infine una risposta legislativa nell'ambito della legge n. 1 del 2007 «Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia».

Con questo provvedimento, all'articolo 1, la regione, recita nel testo di legge, nel perseguire gli obiettivi di competitività, attribuisce specifica attenzione al contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, e del lavoro nero e sommerso, al fine di contrastare ogni alterazione della libera concorrenza ed assicurare correttezza e rispetto delle regole della competitività. Con tale finalità, la regione promuove l'estensione dell'applicazione del Documento Unico di Regularità Contributiva (DURC), nonché la vigilanza ed il monitoraggio degli appalti pubblici.

Sempre nella stessa legge, all'articolo 4, nell'ambito degli interventi finalizzati a promuovere e favorire la libera aggregazione delle imprese finalizzata alla crescita ed allo sviluppo, la regione promuove «la qualità delle relazioni industriali finalizzata a sviluppare la partecipazione dei lavoratori alla vita aziendale, i loro diritti individuali, il contrasto alla discriminazione sui luoghi di lavoro, la stabilità dei rapporti di lavoro e l'emersione del lavoro irregolare».

Di particolare importanza sul fronte della lotta al sommerso è anche il contributo delle organizzazioni sindacali che oltre a svolgere un ruolo attivo nella stesura dei provvedimenti di legge regionale, approvano nell'aprile del 2007 una piattaforma «Contrasto al lavoro irregolare» in cui ribadiscono una serie di azioni politico-sindacali finalizzate ad una rapida applicazione di tutti quei provvedimenti nazionali e regionali che hanno messo al centro dell'attenzione il contrasto del lavoro irregolare.

Con questa finalità, CGIL, CISL e UIL Lombardia, chiedono di riaprire il confronto con la Regione Lombardia al fine di rendere la legislazione regionale coerente con le norme contenute nella finanziaria. Inoltre, valutando positivamente l'apparato legislativo predisposto dalla regione, auspicano una rapida attuazione dei provvedimenti e un'approvazione del p.d.l. n. 204 «Contrasto dello sfruttamento del lavoro irregolare in Lombardia», su cui, come CGIL, CISL e UIL è stato dato parere fortemente positivo.

Oltre a ciò, facendo riferimento a quanto previsto dalla legge 22/2006 e dai provvedimenti nazionali, chiedono:

- al fine di rendere più efficaci gli strumenti inseriti in finanziaria per la stabilizzazione dei lavoratori con contratti di collaborazione coordinata anche a progetto e per la regolarizzazione dei lavoratori che operano totalmente nel sommerso, chiedono che la Regione partecipi attivamente al coordinamento dei soggetti interessati e coinvolti in questi processi a livello regionale;
- che si apra la discussione in seno alla Commissione regionale per le politiche del lavoro e della formazione, riguardo alle possibilità di incentivare e favorire intese e iniziative tra le parti sociali e gli enti locali con particolare riferimento ai Piani d'Area. Su questo fronte, auspicano un coinvolgimento degli enti bilaterali, in quanto strumenti esecutori di norme specifiche a loro assegnate dai CCNL, dai contratti territoriali e da accordi tra le parti sociali;
- l'attivazione di una campagna d'informazione a livello regionale sulla cultura della legalità e sulle possibilità e gli strumenti esistenti di promozione di percorsi rivolti all'emersione (legge regionale 22/06, art. 26, comma 1, lett. e);
- a fronte poi di quanto previsto in finanziaria, riguardo agli elementi necessari per accedere ai contributi e finanziamenti statali (rispetto degli indici di congruità, presentazione del DURC, oltre al rispetto del CCNL di settore), tenuto conto inoltre di quanto già previsto dal comma 1, lettera d dell'art. 26 della legge regionale 22/06, chiedono che si adottino anche a livello regionale quali condizioni necessarie per poter accedere a qualsivoglia finanziamento erogato dalla Regione il possesso del DURC nonché il rispetto dell'indice di congruità e del CCNL di settore;
- inoltre che venga qualificato il ruolo della committenza pubblica (legge regionale 22/06, art. 26, comma 1, lett. h), inserendo quali elementi necessari per la partecipazione a qualsiasi bando regionale per opere, forniture e servizi, il possesso del DURC e il rispetto degli indici di congruità e dei CCNL di settore;
- l'attivazione di tavoli, previo confronto con le controparti datoriali ai livelli regionale, provinciale e territoriale, per l'impiego, attraverso i «Piani d'area per l'emersione» (con nuovo ruolo attivo dei CLES), del FELI (Fondo per l'Emersione del Lavoro Irregolare), debitamente incrementato con risorse proprie della Regione e delle Province;
- verificare con tutte le strutture pubbliche interessate (Direzioni del Lavoro, INPS, INAIL, Camere del Commercio, Agenzie delle Entra-

te, Centri per l'impiego), sia a livello regionale sia a livello territoriale, lo stato dell'arte sull'applicazione delle norme già in essere e i programmi futuri, dichiarando tutta la disponibilità a collaborare;

- concordare con le associazioni imprenditoriali, sfidandole a tutti i livelli, una campagna di «sensibilizzazione» rivolta principalmente alle imprese per evidenziare le negatività dell'economia sommersa e del lavoro nero per il benessere complessivo della società ed evidenziare l'opportunità, attraverso la contrattazione, di regolarizzarsi, godendo dei benefici previsti in finanziaria;
- avviare una raccolta dati, a livello regionale, sulle attività sindacali di contrasto al lavoro nero e irregolare: accordi aziendali, vertenze individuali, denunce agli organi ispettivi (Direzioni Provinciali del Lavoro, INPS, INAIL, ASL...), assemblee territoriali, incontri istituzionali, protocolli d'intesa con gli Enti Pubblici..., ciò al fine di un eventuale momento pubblico da svolgersi prima della fine dell'anno per fare il punto sull'efficacia delle politiche di emersione attuate.

All'interno di questa piattaforma sulla lotta al sommerso che prende forma attraverso il POR e le leggi regioni, anche in Lombardia è stata avviata una attività progettuale da cui sono emerse alcune iniziative di particolare interesse.

A questo riguardo merita essere citato il Progetto *PARI* (*Programma Azioni per il reimpiego dei lavoratori svantaggiati*).

PARI è il programma nazionale finanziato dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e realizzato con il supporto tecnico di Italia Lavoro s.p.a., finalizzato a realizzare azioni per il reinserimento di soggetti «svantaggiati».

I destinatari del programma sono circa 25.000, individuati nei seguenti bacini:

- donne in reinserimento nel mercato del lavoro;
- *over* 45 espulsi o a rischio di espulsione dal mercato del lavoro;
- LSU del Fondo Nazionale per l'Occupazione;
- Lavoratori in mobilità, qualora non finalizzata alla pensione;
- Lavoratori destinatari di trattamenti di CIGS ai sensi dell'art. 1, comma 1 e dell'art. 1-bis della legge 291/2004;
- Lavoratori destinatari dei trattamenti di CIGS e mobilità in deroga ai sensi dell'art. 1, comma 155 della legge 311/2004;

- Ulteriori *target* da individuare in collaborazione con le Regioni e Province, sulla base delle peculiari caratteristiche di debolezza del mercato del lavoro locale.

Le azioni sono definite a livello regionale e sono realizzate attraverso i centri per l'impiego, con l'assistenza tecnica di Italia Lavoro s.p.a.

Ciascun lavoratore che aderisce al programma di reinserimento ha diritto, in base alla sua condizione, ai seguenti benefici (sistema delle convenienze):

- lavoratori percettori di ammortizzatori sociali: *voucher* formativo (1.000 euro lordi);
- lavoratori non percettori di indennità o sussidio individuati dalle Regioni: *voucher* formativo (1000 euro lordi) + sostegno al reddito (450 euro lordi al mese per un massimo di 10 mesi o in due *tranche* in caso di creazione d'impresa);
- bonus per la creazione di impresa, pari a 4.500 euro, erogabile in due *tranche*.

Dal lato dell'impresa, i benefici previsti sono:

- imprese che assumono lavoratori percettori di ammortizzatori sociali: *voucher* formativo assegnato al lavoratore (1.000 euro lordi);
- imprese che assumono lavoratori non percettori di ammortizzatori sociali: *voucher* formativo assegnato al lavoratore (1.000 euro lordi) + *bonus* assunzionale (5.000 euro lordi) o in alternativa residuo del sostegno al reddito assegnato al lavoratore.

In aggiunta al sistema delle convenienze, il programma prevede le seguenti attività, realizzate presso i Centri per l'Impiego con l'assistenza tecnica di Italia Lavoro: servizi rivolti al lavoratore, finalizzati alla riqualificazione e al ricollocamento professionale; incrocio fra la domanda e l'offerta; servizi alle aziende, legati all'accesso al sistema delle convenienze e al reinserimento dei lavoratori.

Sono altresì previste azioni di monitoraggio informatico del bacino dei lavoratori socialmente utili, cui si aggiunge il monitoraggio periodico e sistematico della spesa e dei soggetti destinatari sul territorio nazionale delle concessioni di CIGS, mobilità e disoccupazione speciale in deroga.

Il progetto, che ha coinvolto tutte le regioni, in Lombardia è andato ben oltre gli obiettivi iniziali con circa 3.000 lavoratori coinvolti, appartenenti alle seguenti categorie:

- lavoratori in CIGS/Mobilità ordinaria, in deroga e non indennizzata;
- lavoratori percettori di indennità di disoccupazione a decorrere dal 1° gennaio 2008;
- lavoratori svantaggiati privi di ammortizzatori sociali e altre indennità/sussidi appartenenti alle seguenti categorie: *over 50*; donne in reinserimento lavorativo.

Il progetto è stato realizzato in collaborazione con la Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale e la Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Lombardia, attraverso una specifica convenzione.

In tutto sono otto le Province lombarde che hanno aderito al Programma PARI (Varese, Milano, Bergamo...) e ciascuna Provincia ha presentato delle variazioni del *target* di riferimento in relazione alle specifiche esigenze del territorio e del mercato del lavoro locale.

Altrettanto significativo è il *progetto REI*. REI (Azione per il reinserimento lavorativo degli immigrati) è il progetto affidato dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale – Direzione Generale degli Ammortizzatori Sociali e Incentivi all’Occupazione – ad Italia Lavoro nell’ambito delle attività promosse dal programma PARI.

In particolare REI si occupa della specifica linea di azione finalizzata alla ricollocazione lavorativa degli immigrati regolarmente soggiornanti in Italia, che hanno perduto il lavoro o hanno un contratto di soggiorno in scadenza e presentano, quindi, il bisogno di servizi mirati per rientrare (o evitare di uscire) dal mercato del lavoro.

Il progetto ha l’obiettivo di contribuire a rafforzare e integrare la rete degli attori locali competenti in materia di immigrazione e di reimpiego lavorativo per favorire, da un lato, la stabilità e l’integrazione degli immigrati presenti nel nostro territorio, dall’altro, per alimentare lo sviluppo delle imprese locali anche attraverso una maggiore conoscenza delle caratteristiche e delle specificità dell’offerta di lavoro immigrata (oltre che ovviamente a quella italiana).

In questo quadro REI propone un itinerario di sperimentazione orientato a:

- supportare la strutturazione di una rete per la mappatura degli immigrati disoccupati e in scadenza di permesso di soggiorno;
- definire e testare un modello organico di intervento rispetto ad un *target* verso il quale è carente l'esistenza di politiche integrate e coerenti con i reali bisogni;
- valorizzare le esperienze positive di quelle regioni che aderiranno al progetto, completandone o implementando il modello di servizio per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- contribuire alla realizzazione di un *network* nazionale con snodi regionali e provinciali per la gestione delle politiche mirate al reinserimento lavorativo degli immigrati;
- supportare l'integrazione tra le politiche del lavoro e le politiche di inclusione sociale volte all'acquisizione dei diversi diritti di cittadinanza (scuola, casa, istruzione universitaria, ecc.).

Dal punto di vista della domanda di lavoro il Progetto prevede di coinvolgere il sistema di imprese e di organizzazioni interessate all'assunzione di lavoratori stranieri in un percorso di conoscenza e di sperimentazione dell'inserimento lavorativo.

Le attività comprenderanno:

- la formazione degli addetti agli uffici competenti e il trasferimento di strumenti e di metodologie per l'offerta di servizi alle imprese in materia di gestione delle risorse umane;
- la promozione di una campagna di informazione e di sensibilizzazione per incoraggiare e supportare le aziende all'assunzione di lavoratori immigrati;
- l'erogazione di incentivi alle imprese che inseriranno nei propri organici manodopera immigrata come contributo al collocamento nel processo produttivo nella misura di 5.000 euro per 210 assunzioni a tempo indeterminato e di 1.500 euro per 150 assunzioni a tempo determinato con contratto continuativo di almeno 12 mesi;
- l'assistenza alla selezione, progettazione e monitoraggio degli inserimenti lavorativi sperimentali in risposta alle esigenze delle imprese per un adeguato incrocio tra profili professionali e esigenze dell'impresa.

Dal punto di vista dell'offerta di lavoro il progetto si propone di favorire inserimenti lavorativi adeguati e capaci di garantire una continuità lavorativa nel mercato del lavoro italiano. In particolare si prevede di:

- aprire all'interno dei centri per l'impiego servizi specifici destinati ai lavoratori stranieri e alle imprese;
- formare gli operatori addetti agli uffici competenti per la presa in carico dell'utenza;
- sperimentare un modello di selezione, assistenza e tutoraggio agli inserimenti lavorativi di immigrati utilizzando gli incentivi per le aziende messi a disposizione dal progetto;
- definire una metodologia efficace di incrocio tra domanda e offerta di lavoro capace di combinare il profilo professionale del lavoratore straniero con le esigenze delle imprese.

I soggetti coinvolti in questo percorso sono le aziende che usufruiranno degli incentivi finalizzati all'inserimento-reinserimento di immigrati disoccupati regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale e l'intera governante locale (Centri per l'Impiego; Prefetture; Sportelli Unici; Questure; Direzioni Provinciali del Lavoro; Comuni; Enti Previdenziali; Associazioni datoriali; Sindacati; Associazioni degli immigrati e terzo settore).

Beneficiarie degli interventi sono invece due categorie di immigrati: immigrati regolari con contratto di soggiorno in scadenza, a cui va assicurata la permanenza nel mercato del lavoro italiano; immigrati disoccupati che hanno perso il lavoro e che devono essere reimpiegati.

Anche per questo progetto che ha coinvolto tre regioni (Campania, Lombardia e Veneto), in Lombardia sono stati raggiunti risultati ben oltre le attese con 647 immigrati che sono stati reinseriti al lavoro grazie al progetto REI.

Per le caratteristiche del sommerso in Lombardia un progetto che ha senza alcun dubbio dato un contributo di conoscenza importante è la ricerca lavoro privato di cura: Caratteristiche e tendenze in materia di qualificazione e regolarizzazione.

2.

LA SALUTE E LA SICUREZZA SUL LAVORO

2.1. La salute e la sicurezza dei lavoratori nell'Unione Europea

2.1.1. L'approccio Europeo: la Strategia comunitaria 2007-2012 in materia di salute e sicurezza sul lavoro

Nel febbraio 2007 la Commissione Europea ha adottato una nuova strategia quinquennale per la salute e la sicurezza nel lavoro, ma l'interesse e l'azione comunitaria in difesa della salute e la sicurezza dei lavoratori non sono una novità. Già dal 1951, anno in cui si costituì la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, furono lanciati programmi di ricerca sulla salute e la sicurezza nelle miniere e nelle altre industrie estrattive. D'allora, numerose iniziative sono state adottate a livello comunitario in quest'ambito. In ogni tappa del processo di costruzione europea si è progressivamente avanzato anche nell'ambito della tutela della salute sul lavoro.

L'adozione dell'Atto Unico Europeo, nel 1986, diede un nuovo impulso alle misure comunitarie in materia di salute e sicurezza sul lavoro, permettendo l'adozione nel 1989 della «Direttiva Quadro» e, in seguito, di numerose direttive specifiche destinate a coprire un'ampia gamma di rischi lavorativi. Questa legislazione comunitaria, e la sua implementazione pratica in ogni Stato membro, è riuscita a costruire le basi per raggiungere maggiori livelli di protezione rispetto ai rischi sul lavoro.

Nel 2002, la Commissione Europea ha adottato per la prima volta una vera Strategia Comunitaria in materia di Salute e Sicurezza sul lavoro. Questa Strategia, attraverso la partecipazione e il coinvolgimento attivo di tutti gli attori del mondo del lavoro, ha presentato un «approccio globale» sul benessere sul lavoro, prendendo in considerazione i cambiamenti registrati nel mondo del lavoro, l'e-

mergere di certi rischi – specialmente di carattere psicosociale – e la consolidazione di una cultura della prevenzione dei rischi.

La nuova Strategia (2007-2012) si basa sulla valutazione della Strategia Comunitaria precedente in materia di salute e sicurezza sul lavoro (2002-2006) e sulla legislazione Europea esistente in materia. Lo sviluppo di una serie di normative in materia ha permesso infatti di migliorare le condizioni di lavoro nei diversi Stati membri e di raggiungere importanti obiettivi per quanto riguarda la riduzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

Secondo la nuova Strategia presentata dalla Commissione, l'applicazione del precedente piano tra gli anni 2002-2006 ha portato a un calo degli incidenti mortali del 17% ed il tasso degli infortuni sul posto di lavoro che provocano assenze per più di tre giorni è sceso del 20%. Tuttavia questo progresso non è uguale nei vari paesi e nei diversi settori: alcune categorie di operai sono ancora molto esposti agli incidenti e agli infortuni (per esempio i giovani operai, gli immigrati e gli operai più anziani), alcuni tipi di aziende sono più vulnerabili (in particolare piccole e medie imprese) ed alcuni tipi di settori sono particolarmente pericolosi (costruzione, agricoltura, trasporti e la sanità).

L'obiettivo principale della Strategia Comunitaria 2007-2012 in materia di salute e sicurezza sul lavoro è quello di ridurre del 25% le malattie professionali e gli infortuni all'interno dell'UE 27 entro il 2012.

I campi di azione prioritari definiti nella comunicazione si articolano intorno a sei assi principali:

1. migliorare e facilitare la legislazione comunitaria attuale ed incentivarne l'attuazione pratica tramite strumenti non obbligatori quali lo scambio di buone pratiche, la consapevolezza e la sensibilizzazione delle aziende e migliorando le informazioni e la formazione;
2. fissare e realizzare le strategie nazionali adattate al contesto specifico di ogni Stato membro. Queste strategie dovrebbero indicare i settori e le aziende più colpite e fissare gli obiettivi nazionali per ridurre le malattie e gli incidenti professionali;
3. promuovere i cambiamenti di comportamento. *Mainstreaming* sulla salute e la sicurezza sul lavoro in altre aree politiche nazionali ed europee (formazione, sanità pubblica, ricerca) e trovare nuove sinergie;

4. identificare e valutare nuovi potenziali rischi attraverso una maggiore ricerca, scambio di conoscenza e applicazione pratica dei risultati;
5. valutare i progressi compiuti;
6. promuovere la salute e la sicurezza a livello internazionale.

La strategia identifica inoltre nei lavoratori immigrati e nei nuovi tipi di occupazione legati al cambiamento demografico le sfide più importanti da affrontare nel prossimo futuro.

La Commissione auspica anche la realizzazione di ragionevoli e generalizzate sinergie per contrastare il lavoro nero, riconosciuto come un fattore di incidenza di rischio a carattere transnazionale.

Inoltre, nel contesto del programma statistico comunitario, la Commissione ha adottato una proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sulle statistiche comunitarie di salute pubblica e di salute e sicurezza sul lavoro. Si rinforzerà la raccolta di dati statistici sulla salute e la sicurezza sul lavoro anche attraverso specifici sondaggi. La Commissione svilupperà un sistema comune che permetterà di raccogliere e scambiare informazioni sul contenuto delle strategie nazionali e valutare il raggiungimento degli obiettivi prefissati, così come l'efficacia delle strutture di prevenzione nazionali e degli sforzi realizzati.

La Strategia Comunitaria si propone di incoraggiare lo sviluppo e la messa in pratica delle Strategie nazionali in materia di salute e sicurezza. In larga misura, il successo della Strategia Comunitaria dipenderà dalla volontà degli Stati membri di impegnarsi in modo chiaro ad adottare strategie nazionali coerenti che stabiliscano obiettivi quantitativi per ridurre gli incidenti sul lavoro e le malattie professionali. Queste strategie dovranno orientarsi verso i settori e le aziende con peggiori risultati e concentrarsi sui rischi più frequenti e sui lavoratori più vulnerabili. La definizione di queste strategie dovrebbe basarsi su una valutazione dettagliata della situazione nazionale, con la partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati, in particolare le diverse parti sociali.

La Confederazione Europea di Sindacati (CES) si è mostrata molto critica con questa nuova Strategia. Mentre la precedente Strategia quinquennale era basata su un «approccio globale» del benessere sul luogo di lavoro, quella attuale si pone come obiettivo principale quello della riduzione degli infortuni sul lavoro che, per la CES

rappresentano solo una piccola parte dei rischi a cui sono sottoposti i lavoratori.

Per quanto riguarda invece le malattie professionali, si critica il fatto che il testo faccia riferimento soltanto alle «malattie professionali» e non alle patologie legate al lavoro in generale.

Inoltre, la nuova Strategia sembra prediligere le raccomandazioni e altri tipi di strumenti giuridicamente non vincolanti per gli stati, a discapito della via delle direttive, strumento legislativo presente nella precedente Strategia e che permette delle armonizzazioni a livello europeo.

Un altro elemento di criticità è senz'altro rappresentato dall'assenza di un qualsiasi riferimento alle nuove difficoltà che l'UE dovrà affrontare in questo campo in seguito all'ultimo processo di allargamento. Le diverse situazioni nazionali presentano rilevanti differenze, evidenziate – come vedremo nel paragrafo successivo – anche dall'ultima indagine europea sulle condizioni di lavoro realizzata nel 2005.

Box 2.1. La figura del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS) in Europa

Nell'Unione Europea la partecipazione dei lavoratori alla gestione del sistema di sicurezza è garantita innanzitutto attraverso la figura del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS). Diverse possono essere le modalità di elezione dei RLS: lavoratori direttamente scelti dai lavoratori; rappresentanti dei lavoratori designati da organismi di rappresentanza (Comitati del lavoro ecc.); rappresentanti scelti dal sindacato tra i delegati aziendali; consigli di impresa che hanno funzioni di rappresentanza per SSL. Anche se i sistemi di relazioni industriali di alcuni paesi europei permettono l'elezione di lavoratori non iscritti al sindacato come RLS, la maggior parte di questi sono lavoratori con esperienza sindacale.

Nel febbraio del 2008 è stata presentata la ricerca nell'ambito del progetto EPSARE sui rappresentanti dei lavoratori per la salute e la sicurezza in Europa (European Trade Union Institute for Research, Education, Health and Safety - ETUI-REHS, *The Impact of Safety Representatives on occupational health: a European perspective*). Riportiamo qui di seguito alcuni dati di particolare interesse emersi da questa ricerca. La rappresentanza dei lavoratori per la SSL in Europa si può delineare come caratterizzata da situazioni molto diverse; mancanza di dati e fonti

statistiche, il che riflette la sottovalutazione politica del ruolo degli RLS; il requisito di una soglia minima di dipendenti per il diritto alla rappresentanza esistente in quasi tutti i paesi europei; esistenza di ostacoli politici e pratici di diversa natura.

Numero minimo di lavoratori che danno diritto al RLS per paese

Francia	50
Bulgaria	50
Belgio	50
Danimarca	10
Finlandia	10
Ungheria	10
Spagna	6
Svezia	5
Germania	5

Fonte: EPSARE Project, 2008

È stato stimato, che i rappresentanti SSL in Europa sono più di 1 milione, ma le quote di lavoratori rappresentati hanno anch'esse delle differenze a seconda dei diversi paesi europei:

- Portogallo: solo poche centinaia di imprese hanno il rappresentante;
- Lettonia: circa il 20 % dei lavoratori sono rappresentati;
- Austria: meno del 25 % dei lavoratori sono rappresentati;
- Bulgaria: circa il 50 % dei lavoratori sono rappresentati;
- Francia: il 77% delle aziende con più di 50 lavoratori hanno dei rappresentanti;
- Regno Unito: tra il 40 e il 45% delle aziende con più di 50 lavoratori hanno dei rappresentanti;
- Irlanda: il 16% delle aziende con più di 50 lavoratori hanno dei rappresentanti;
- Spagna: il 54,7% delle aziende con più di 50 lavoratori hanno dei rappresentanti.

Si riscontrano, inoltre, all'interno dei diversi paesi europei, differenti modelli organizzativi. Per quanto riguarda gli organismi di rappresentanza, questi possono essere di carattere generale o specifici per i temi della salute e la sicurezza sul lavoro. Come abbiamo già sottolineato, la rappresentanza può essere di carattere sindacale o, come nei casi di Regno Unito e Belgio, permettere forme di partecipazione senza alcun legame con le organizzazioni sindacali. Infine, oltre all'elezione dei rappresentanti per la sicurezza, la rappresentanza dei lavoratori su queste tematiche può anche avvenire attraverso la creazione di Comitati per la

sicurezza e l'igiene. Questi comitati sono formati dai rappresentanti dei lavoratori e dell'imprenditore incaricati di migliorare le condizioni di salute e sicurezza. I Comitati identificano i potenziali rischi e li sottopongono all'attenzione dell'imprenditore.

Nella maggior parte dei paesi dell'UE, per legge o per la contrattazione collettiva, vengono conferite ai RLS alcune capacità specifiche e alcuni diritti. Anche se la direttiva quadro rappresenta un punto di inizio per la partecipazione dei rappresentanti per la sicurezza, il loro specifico ruolo e la protezione legale non sono stati ancora completamente sviluppati.

2.1.2. La salute e la sicurezza dei lavoratori in Europa

2.1.2.1. Le condizioni dei lavoratori in Europa, i principali risultati della European Working Conditions Survey

In questo paragrafo presenteremo i principali risultati della European Working Conditions Survey, condotta dalla European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition. Questa ricerca, il cui obiettivo è di migliorare la qualità del lavoro in Europa, è effettuata ogni cinque anni, a partire dal 1990. Inizialmente la ricerca coinvolgeva 12 Stati e l'inclusione di nuovi paesi nell'indagine è proceduta di pari passo con l'allargamento dell'Unione Europea: nel 1995 la ricerca ha riguardato 15 paesi, nel 2000 si sono aggiunti i 10 nuovi Stati membri, insieme a Bulgaria, Romania e Turchia; nel 2005 la ricerca è stata svolta in 31 paesi: i 25 Stati dell'Unione Europea, i due paesi in entrata (Bulgaria e Romania), i paesi candidati (Croazia e Turchia), nonché Norvegia e Svizzera, che finanziano la propria partecipazione alla ricerca.

A livello complessivo, emergono alcune tendenze che è utile riassumere per comprendere quali siano le condizioni di lavoro, le differenze tra paesi e settori e i tratti comuni che caratterizzano i cambiamenti nel lavoro.

Organizzazione del lavoro

Nella UE-15 c'è una forte diminuzione nella complessità del lavoro, ovvero della complessità delle mansioni da svolgere e dunque

il lavoro è diventato più ripetitivo. Aumenta l'intensità del lavoro. I livelli più alti d'intensità del lavoro sono per i «colletti blu» molto qualificati.

La media europea delle ore di lavoro è diminuita consistentemente negli ultimi 15 anni, sia per l'aumento del lavoro *part time*, sia per la riduzione effettiva del numero di persone che effettuano orari molto lunghi di lavoro. I paesi del Sud e dell'Est Europa sono quelli che mediamente hanno orari più lunghi. Il lavoro prolungato è un fenomeno che per lo più coinvolge i lavoratori di sesso maschile, in particolare nei settori: agricoltura, alberghi e ristorazione, costruzioni.

È dimostrato che prolungati orari di lavoro si associano a un aumento dei problemi di salute, sia fisici che psicologici. Eppure, un orario di lavoro prolungato può essere associato a un aumento di soddisfazione del lavoratore quando si correla a un aumento delle prospettive di carriera e a un'autonomia nella decisione dei tempi di lavoro.

Ci sono forti differenze nell'organizzazione del lavoro tra l'UE-15 e i dodici paesi entranti e candidati: per questi ultimi il lavoro è meno complesso, meno intenso e la qualità delle condizioni di lavoro è inferiore.

La proporzione di lavoratori con orari di lavoro atipici (lavoro notturno, serale e nei fine settimana) è stabile e molto bassa. La maggior parte dei lavoratori ha un orario di lavoro fisso, anche se la percentuale di lavoratori con un orario flessibile cresce costantemente.

Per la maggior parte dei lavoratori il ritmo di lavoro dipende dalla domanda di consumatori e clienti e questa relazione aumenta costantemente in accordo con l'estensione del settore dei servizi.

Più il livello di produzione è influenzato dall'andamento del mercato e meno c'è possibilità di riuscire a influenzare il ritmo di lavoro agendo sull'organizzazione del lavoro. Per i paesi per i quali il livello produttivo è fortemente determinato dall'andamento del mercato l'organizzazione del lavoro ha un ruolo meno importante nel definire il ritmo di lavoro. Per i paesi per i quali l'andamento del mercato è più stabile, l'organizzazione del lavoro è quella che determina il ritmo di lavoro.

L'autonomia sul luogo di lavoro sembra diminuire, seppure ancora i livelli sono abbastanza alti. I livelli maggiori di autonomia si

trovano nei settori dell'intermediazione finanziaria, elettricità, gas e acqua; commercio al dettaglio. I minori livelli di autonomia si trovano nel settore alberghiero e della ristorazione e in quello manifatturiero. L'autonomia si differenzia anche per il tipo di occupazione: è maggiore per i manager, i professionisti e i tecnici, è minore per gli addetti alle macchine.

Informatizzazione e macchinizzazione dei processi di lavoro

L'uso del computer è in notevole aumento (sono utilizzati dal 47% dei lavoratori europei). C'è una correlazione tra il processo produttivo e la tipologia di rischi: tutti i paesi scandinavi, e l'Olanda, sono quelli che fanno un più ampio utilizzo di tecnologia informatica e un minore utilizzo di tecnologia meccanica. Un rapporto inverso è invece segnalato per i paesi dell'Est e Sud Europa, in particolare per Bulgaria, Romania e Turchia.

Il lavoro alle macchine è più pesante, ma anche più ripetitivo e monotono, ed ha una minore autonomia per il lavoratore, mentre nei settori con alto utilizzo di IT i rischi fisici sono minori, mentre i rischi psicologici sono maggiori.

La formazione avviene più frequentemente nelle posizioni altamente qualificate della Pubblica Amministrazione, della finanza, dell'educazione e del sistema sanitario, mentre registra livelli molto bassi per i lavoratori di alberghi e ristoranti, dell'agricoltura, delle costruzioni, del commercio al dettaglio e nei settori manifatturieri.

Problemi fisici e psicosociali

Un lavoratore su quattro considera la propria salute a rischio per cause lavorative, e questa percentuale è in costante diminuzione negli ultimi 15 anni, ma nei dieci nuovi paesi membri i livelli di rischio percepito sono più alti: il 47% dei lavoratori considera la propria salute a rischio.

Per quanto riguarda l'esposizione a fattori di rischio fisico la *survey* rileva che negli ultimi quindici anni i problemi in aumento sono i seguenti: movimenti ripetitivi della mano o del braccio (è il rischio più diffuso); posizione dolorosa; rumore; vibrazioni. I paesi più a rischio sono Bulgaria e Romania.

Per quanto riguarda i rischi psico-sociali il 22% dei lavoratori dichiara la presenza di stress, questo è il terzo fattore di rischio nel complesso, preceduto da mal di schiena (25%) e dolori muscolari

(23%). L'irritabilità e l'ansia sono rischi percepiti da un lavoratore su dieci. Il 5% dei lavoratori dichiara la presenza di *bulling*, molestie, discriminazioni, violenza o minacce di violenza e questi fattori contribuiscono all'insorgere di problemi psico-sociali.

Per quanto riguarda i settori, i più alti tassi di rischio per la salute fisica si riscontrano nell'agricoltura, ma in questo settore c'è un basso impatto per la salute psicologica. Il settore delle costruzioni ha dei tassi ragionevolmente alti rispetto ai rischi per la salute fisica (anche se più bassi dell'agricoltura); tuttavia, la relativa valutazione per la salute psicologica è sotto la media. L'inverso si applica ai settori della formazione, della salute e della pubblica amministrazione: qui, i livelli di problemi fisici segnalati sono sotto la media, ma i livelli di sforzo psicologico sono elevati. I settori che sono in minor misura influenzati da entrambi i fattori sono il commercio all'ingrosso e al minuto e quello della mediazione finanziaria.

I rischi fisici sono correlati a disturbi muscolo-scheletrici (mal di schiena e dolori muscolari), fatica, ferite, sforzi ed emicranie. I rischi psicologici sono correlati a forte ansia, problemi di sonno, irritabilità e dolore di stomaco. I rischi chimici/biologici sono correlati a problemi di allergie, della pelle e a problemi cardiaci.

La soddisfazione media sul lavoro è abbastanza alta (per l'80% dei lavoratori). I paesi con i lavoratori più soddisfatti sono quelli del Nord Europa.

Box 2.2. Il modello di Karasek applicato ai risultati della Fourth European Working Conditions Survey

Il modello di Karasek (Karasek, 1979; Karasek, Theorell, 1991) spiega come il carico di lavoro (fatica e stress) dipenda dall'interazione tra il carico psicologico, il grado di controllo esercitato dall'azienda e dal processo di lavoro, e l'autonomia del lavoratore. Se il carico di lavoro è intenso, il controllo su come deve essere svolto il lavoro è alto, e l'autonomia nella gestione è bassa, si avrà una situazione psicologicamente difficile per il lavoratore, alla quale si associano: danni alla salute o insoddisfazione lavorativa. La situazione ideale si ha dunque quando il carico di lavoro è accompagnato da un'alta autonomia.

L'applicazione del modello analitico di Karasek, ai risultati della *fourth EWCS* mostra una differenza nell'organizzazione del lavoro tra i paesi europei (Eurofound, *Fourth European Working Condition Survey*, pp. 59, 60).

Questo modello individua quattro tipi di organizzazione del lavoro:

- *Active work organization*: molto carico di lavoro e molta autonomia. È caratteristica dei paesi del Nord Europa. È identificata come la forma di lavoro che più aiuta a svolgere il lavoro, con minori conseguenze sulla salute del lavoratore: l'alta domanda di lavoro è controbilanciata da una grande autonomia.
- *High strain work organization*: molto carico e poca autonomia. È diffusa a Cipro, Rep. Ceca, Germania e Grecia. Questa è la forma di lavoro che ha l'impatto più negativo sulla salute dei lavoratori.
- *Low strain work organization*: poco carico e molta autonomia. È diffusa in Belgio, Lussemburgo e Olanda. Questi paesi hanno un'alta produttività, che indica come basso carico non significhi una cattiva performance economica.
- *Passive work organization*: poco carico e poca autonomia. È diffusa in Bulgaria, Polonia, Portogallo: questi paesi hanno la più cattiva performance economica.

In questa classificazione, il nostro paese ha una posizione mediana, per cui non si può inquadrare in maniera univoca in nessuna delle tipologie precedenti.

2.1.2.2. Il fenomeno infortunistico in Europa

In questo paragrafo analizzeremo i dati sul fenomeno infortunistico raccolti da Eurostat, l'Ufficio Statistico della Comunità Europea che raccoglie ed elabora i dati nazionali a fini statistici¹. È opportuno precisare che la metodologia di raccolta dei dati presenta alcuni limiti: vi sono dei ritardi nel processo di armonizzazione dei dati tra i differenti paesi, dovuti alle differenti normative vigenti in ciascuno Stato membro; nelle statistiche Eurostat non sono considerati gli infortuni con assenza dal lavoro inferiore ai tre giorni, che per l'Italia registrano un aumento costante; la presenza di lavoro sommerso e della relativa sottodenuncia del fenomeno infortunistico è differente tra i paesi e i settori e inficia una corretta comparazione dei dati.

¹ Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Nell'Unione Europea (15 Stati) nel 2005 il numero di infortuni è in diminuzione: nell'arco di undici anni gli infortuni con assenza dal lavoro superiore ai tre giorni sono diminuiti del 17,4%, mentre gli infortuni mortali del 35,7%.

La diminuzione del fenomeno infortunistico coinvolge essenzialmente l'universo maschile, mantenendosi abbastanza stabile per quanto riguarda le lavoratrici.

Tabella 2.1. UE-15: Numero di infortuni sul lavoro: 4 giorni di assenza o più; infortuni mortali 1995-2004

	<i>Infortuni</i>		<i>Infortuni mortali</i>	
	<i>1995</i>	<i>2005</i>	<i>1995</i>	<i>2005</i>
Totale	4.820.451	3.983.881	6.229	4.011
Maschi	3.754.948	3.043.602	5.341	3.811
Femmine	895.848	938.914	305	200

Fonte: Eurostat, 2008

Uno dei principali fattori che ha determinato questa generale diminuzione è il cambiamento nella distribuzione della forza lavoro. Fin dal 1991 in Europa il *trend* è stato quello di una diminuzione della forza lavoro impiegata nell'agricoltura e nell'industria, cui ha corrisposto un aumento dei lavoratori dei servizi, settore nel quale è minore il tasso di infortuni. È da segnalare che questo *trend* della forza lavoro si è comunque leggermente arrestato a partire dal 2004 e si differenzia molto all'interno dei singoli stati, in particolare nei paesi dell'Est Europa il settore manifatturiero concentra ancora la maggior parte della forza lavoro, così come l'agricoltura ha un ruolo ancora importante (quest'ultimo settore occupa il 10% della forza lavoro in Grecia, Lituania, Lettonia, Polonia; e più del 30% in Romania e in Turchia²).

In Europa (27 paesi), insieme al numero di infortuni diminuisce anche il tasso di infortuni (infortuni rapportati al numero di lavoratori), anche se vi sono delle forti differenze tra gli Stati. A partire dal 1998 gli Stati che hanno visto aumentare il tasso di infortuni sono l'Estonia, la Lituania e l'Irlanda; mentre gli Stati che hanno visto una diminuzione inferiore alla media europea (27 paesi) sono: Ci-

² Eurostat, Labour Force Survey, 2005.

pro, Romania, Lettonia, Francia, Finlandia, Spagna, Svezia, Slovenia, Regno Unito, Danimarca, Repubblica Ceca, Polonia, Ungheria. L'Italia, rispetto all'andamento del tasso infortunistico, mostra valori esattamente in linea con la media europea.

Negli ultimi dieci anni la composizione degli infortuni per gravità è rimasta abbastanza stabile, anche se bisogna segnalare un aumento significativo degli infortuni che provocano un'«invalidità permanente» (aumentati dell'86,6%).

Tabella 2.2. UE-15: Numero di incidenti sul lavoro per gravità, 1996, 2005

	1996		2005	
	Numero	%	Numero	%
4-6 giorni persi	467.933	9,7	487.466	12,0
7-13 giorni persi	774.301	16,0	668.624	16,5
14-20 giorni persi	401.726	8,3	384.174	9,5
21 giorni persi - 1 mese perso	297.775	6,2	361.973	8,9
1 mese perso - 3 mesi persi	575.335	11,9	448.279	11,1
3 mesi persi - 6 mesi persi	85.460	1,8	86.799	2,1
Invalidità permanente (al lavoro) o 183 o più giorni persi (6 mesi o più di assenza)	52.877	1,1	98.654	2,4
Incidenti mortali	5.549	0,1	4.056	0,1
Non specificati	2.176.922	45,0	1.512.523	37,4
Più di 3 giorni persi (4 o più giorni di assenza)	4.832.329	100,0	4.048.491	100,0

Fonte: Eurostat, 2008

Osservando i dati del 2005, l'Italia si colloca al di sotto della media europea (15 Stati) per il tasso di infortuni sul lavoro, con 2.900 infortuni ogni 100.000 lavoratori contro una media di 3.098. Per quanto riguarda gli infortuni mortali, invece, il dato nazionale supera quello europeo, con 2,6 infortuni ogni 100.000 lavoratori contro una media di 2,3.

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

Tabella 2.3. Tasso d'incidenza standardizzato d'infortuni sul lavoro per paese, infortuni e infortuni mortali (per 100.000 lavoratori); 2005

<i>Infortuni</i>		<i>Infortuni mortali</i>	
Spagna	5.715	Portogallo	6,5
Francia	4.448	Austria	4,8
Portogallo	4.056	Norvegia	4,4
Lussemburgo	3.414	Spagna	3,5
Svizzera	3.340	Irlanda	3,1
Germania	3.233	Belgio	2,6
Belgio	3.167	Italia	2,6
Norvegia	3.127	Lussemburgo	2,6
UE-15	3.098	Svizzera	2,5
Finlandia	3.031	UE-15	2,3
Italia	2.900	Danimarca	2,2
Danimarca	2.658	Francia	2,0
Paesi Bassi	2.653	Finlandia	2,0
Austria	2.564	Germania	1,8
Grecia	1.626	Svezia	1,7
Gran Bretagna	1.271	Grecia	1,6
Irlanda	1.217	Paesi Bassi	1,6
Svezia	1.130	Gran Bretagna	1,4

Fonte: Eurostat, 2008

In Europa, i settori con il più alto tasso d'infortuni sono: le costruzioni, l'agricoltura, caccia e silvicoltura, i trasporti, stoccaggio e comunicazioni, l'industria manifatturiera. Il settore alberghi e ristoranti si caratterizza per un alto tasso di infortuni, ma di questi quelli mortali avvengono in maniera meno marcata. Il settore dell'elettricità, gas e acqua ha un basso tasso di infortuni complessivo, ma ha valori elevati per quanto riguarda gli infortuni mortali. Quelli delle attività finanziarie e immobiliari sono i settori con il minore rischio infortunistico. I settori più rischiosi per la popolazione femminile sono quello agricolo, quello alberghiero e della ristorazione.

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

Tabella 2.4. Tasso d'incidenza standardizzato d'infortuni sul lavoro per paese e per sesso (per 100.000 lavoratori), 2005

	<i>Maschi</i>		<i>Femmine</i>
Spagna	7.277	Spagna	2.821
Francia	5.700	Francia	2.372
Portogallo	5.438	Portogallo	1.896
Svizzera	4.503	Danimarca	1.675
Lussemburgo	4.487	Norvegia	1.573
Germania	4.306	UE-15	1.558
Belgio	4.056	Italia	1.558
UE-15	3.956	Finlandia	1.478
Norvegia	3.949	Germania	1.453
Finlandia	3.916	Paesi Bassi	1.444
Italia	3.534	Belgio	1.424
Austria	3.456	Svizzera	1.367
Paesi Bassi	3.310	Lussemburgo	1.288
Danimarca	3.146	Austria	1.166
Grecia	2.170	Svezia	772
Gran Bretagna	1.597	Irlanda	735
Irlanda	1.451	Gran Bretagna	693
Svezia	1.299	Grecia	643

Fonte: Eurostat, 2008

Tabella 2.5. UE-15: Tasso di incidenza standardizzato di incidenti sul lavoro per attività economica (tasso ogni 100.000 lavoratori), 2005

	<i>Più di 3 giorni persi (4 o più giorni di assenze)</i>	<i>Incidenti mortalì</i>
Agricoltura, caccia e silvicoltura	4.557	10,03
Industria manifatturiera	3.520	2,06
Elettricità, gas e acqua	1.881	3,04
Costruzioni	6.061	8,08
Commercio e riparazione veicoli	2.170	1,04
Alberghi e ristoranti	2.927	0,09
Trasporti, stoccaggio e comunicazioni	3.704	7,06
Attività finanziarie e immobiliari	1.434	1,03

Fonte: Eurostat, 2008

Tabella 2.6. Graduatoria dei paesi dell'Unione Europea per il tasso di incidenza standardizzato di infortuni sul lavoro secondo il settore; 2005 (ordine decrescente: in alto i paesi con il maggiore tasso d'infortuni)

<i>Agricoltura e Caccia</i>	<i>Industria manifatturiera</i>	<i>Elettricità, Gas e Acqua</i>	<i>Costruzioni</i>	<i>Commercio, Riparazione veicoli</i>	<i>Aberghi e Ristoranti</i>	<i>Trasporti</i>	<i>Intermediazione finanziaria e Attività immobiliari</i>	<i>Totale</i>
Germania	Spagna	Norvegia	Spagna	Spagna	Francia	Spagna	Francia	Spagna
Austria	Portogallo	Spagna	Francia	Francia	Spagna	Francia	Belgio	Francia
Svizzera	Norvegia	Portogallo	Lussemburgo	Portogallo	Svizzera	Italia	Portogallo	Portogallo
Italia	Danimarca	Italia	Svizzera	Belgio	Germania	Norvegia	Svizzera	Lussemburgo
Finlandia	Francia	Grecia	Portogallo	Lussemburgo	Lussemburgo	Finlandia	Germania	Svizzera
Francia	Italia	Lussemburgo	Finlandia	UE - 15	UE - 15	Paesi Bassi	Spagna	Germania
UE - 15	UE - 15	UE - 15	Germania	Paesi Bassi	Portogallo	Danimarca	Lussemburgo	Belgio
Norvegia	Lussemburgo	Danimarca	UE - 15	Svizzera	Paesi Bassi	Belgio	Paesi Bassi	Norvegia
Belgio	Finlandia	Francia	Paesi Bassi	Germania	Danimarca	UE - 15	Finlandia	UE - 15
Paesi Bassi	Germania	Germania	Belgio	Finlandia	Italia	Germania	UE - 15	Finlandia
Spagna	Svizzera	Austria	Norvegia	Italia	Belgio	Lussemburgo	Austria	Italia
Lussemburgo	Austria	Finlandia	Austria	Danimarca	Finlandia	Portogallo	Danimarca	Danimarca
Svezia	Belgio	Svizzera	Italia	Austria	Regno Unito	Svizzera	Italia	Paesi Bassi
Irlanda	Grecia	Paesi Bassi	Danimarca	Norvegia	Irlanda	Austria	Norvegia	Austria
Regno Unito	Paesi Bassi	Svezia	Grecia	Grecia	Norvegia	Grecia	Svezia	Grecia
Danimarca	Irlanda	Irlanda	Regno Unito	Regno Unito	Austria	Svezia	Regno Unito	Regno Unito
Grecia	Svezia	Regno Unito	Regno Unito	Irlanda	Grecia	Regno Unito	Grecia	Irlanda
Portogallo	Regno Unito	Belgio	Svezia	Svezia	Svezia	Irlanda	Irlanda	Svezia

Fonte: elaborazioni IRES su dati Eurostat, 2008

Se consideriamo la dimensione aziendale osserviamo come il maggior tasso di infortuni in Europa è nelle aziende tra i 50 e i 249 addetti, mentre il maggior tasso di infortuni mortali nelle aziende che hanno tra 1 e 9 addetti. Il tasso infortunistico delle aziende più piccole è però influenzato da una maggiore tendenza a non denunciare gli infortuni di lieve entità.

Tabella 2.7. UE-15: Tasso di incidenza standardizzato di incidenti sul lavoro per dimensione di impresa, 1995, 2005 (%)

	<i>Infortuni</i>	<i>Infortuni mortali</i>
Zero	716	2,1
Tra 1 e 9	2.709	4,5
Tra 10 e 49	3.781	4,0
Tra 50 e 249	4.096	2,9
Più di 250	3.393	2,2

Fonte: Eurostat, 2008

Gli infortuni si concentrano nelle classi di età centrali (tra i 25 e i 44 anni), anche se per gli infortuni mortali l'età media è più elevata. Considerando gli ultimi dieci anni c'è stato un tendenziale aumento nell'età media dei lavoratori che subiscono un infortunio. Ma se consideriamo il tasso d'infortunio osserviamo come i più giovani siano ancora oggi i lavoratori più a rischio, infatti si registrano 57 infortuni ogni 100.000 lavoratori nella classe di età tra i 18 e i 24 anni, 37 infortuni tra i 25 e i 34 anni, 30 infortuni per chi ha più di 35 anni (anno 2005). Mentre una distribuzione inversa si ha per gli infortuni mortali.

La comparazione europea per classe di età mostra che i livelli migliori di tutela l'Italia li registra per i lavoratori tra i 25 e i 44 anni, il cui tasso infortunistico è molto al di sotto della media europea (15 Stati). Preoccupante è invece il dato riguardante i soggetti più deboli del mercato del lavoro: il tasso infortunistico del nostro paese è molto superiore alla media europea sia per quanto riguarda i lavoratori minorenni (con meno di 17 anni di età), sia per quelli più anziani (che superano i 65 anni). Per i lavoratori tra i 18 e i 24 anni e per quelli tra i 45 e i 54 anni il tasso è molto vicino alla media, leggermente inferiore per i primi e leggermente superiore per i secondi. Dunque, il confronto tra il tasso infortunistico italiano e

Tabella 2.8. UE-I5: Numero di incidenti sul lavoro per età, 1995, 2005 (%)

	1995		2005	
	Più di 3 giorni persi (4 o più giorni di assenza)	Incidenti mortalità	Più di 3 giorni persi (4 o più giorni di assenza)	Incidenti mortalità
Meno di 18 anni	1,2	0,7	1,2	0,5
Tra 18 e 24 anni	20,4	9,9	14,9	8,4
Tra 25 e 34 anni	30,6	20,6	25,8	18,9
Tra 35 e 44 anni	21,3	20,5	26,7	24,4
Tra 45 e 54 anni	17,4	23,6	20,2	26,2
Tra 55 e 64 anni	6,7	13,1	9,2	16,5
Oltre 64 anni	0,6	2,7	0,8	4,3
Sconosciuto	1,8	9,0	1,4	0,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurostat, 2008

Tabella 2.9. UE-I5: Numero di incidenti sul lavoro per età, 1995, 2005 (%)

	1995		2005	
	Più di 3 giorni persi (4 o più giorni di assenza)	Incidenti mortalità	Più di 3 giorni persi (4 o più giorni di assenza)	Incidenti mortalità
Meno di 18 anni	1,2	0,7	1,2	0,5
Tra 18 e 24 anni	20,4	9,9	14,9	8,4
Tra 25 e 34 anni	30,6	20,6	25,8	18,9
Tra 35 e 44 anni	21,3	20,5	26,7	24,4
Tra 45 e 54 anni	17,4	23,6	20,2	26,2
Tra 55 e 64 anni	6,7	13,1	9,2	16,5
Oltre 64 anni	0,6	2,7	0,8	4,3
Sconosciuto	1,8	9,0	1,4	0,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurostat, 2008

Tabella 2.10. Graduatoria dei paesi dell'Unione Europea per il tasso di incidenza standardizzato di infortuni sul lavoro secondo la classe di età; 2005 (ordine decrescente: in alto i paesi con il maggiore tasso di infortuni)

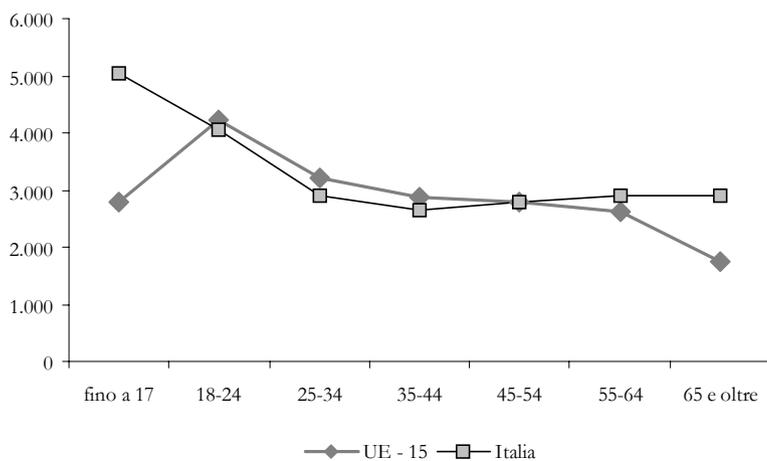
	<i>Fino a 17</i>	<i>18-24</i>	<i>25-34</i>	<i>35-44</i>	<i>45-54</i>	<i>55-64</i>	<i>65 e oltre</i>	<i>Totale</i>
Portogallo	Spagna	Spagna	Spagna	Spagna	Spagna	Spagna	Paesi Bassi (*)	Spagna
Belgio	Francia	Francia	Portogallo	Portogallo	Portogallo	Paesi Bassi (*)	Austria	Francia
Spagna	Lussemburgo	Portogallo	Francia	Francia	Francia	Francia	Belgio	Portogallo
Lussemburgo	Portogallo	Lussemburgo	Lussemburgo	Finlandia	Finlandia	Finlandia	Germania	Lussemburgo
Francia	Belgio	Belgio	Finlandia	Finlandia	Germania	Austria	Francia	Germania
Italia	Germania	Germania	Belgio	Paesi Bassi (*)	Paesi Bassi (*)	Germania	Italia	Belgio
Germania	UE - 15	UE - 15	UE - 15	UE - 15	Lussemburgo	Portogallo	Finlandia	UE - 15
Austria	Italia	Finlandia	Finlandia	Germania	Italia	Italia	Grecia	Finlandia
UE - 15	Austria	Danimarca (*)	Danimarca (*)	Paesi Bassi (*)	UE - 15	UE - 15	Lussemburgo	Italia
Danimarca (*)	Finlandia	Italia	Italia	Danimarca (*)	Danimarca (*)	Danimarca (*)	UE - 15	Danimarca (*)
Regno Unito (*)	Danimarca (*)	Paesi Bassi (*)	Paesi Bassi (*)	Italia	Belgio	Lussemburgo	Spagna	Paesi Bassi (*)
Grecia	Paesi Bassi (*)	Austria	Austria	Austria	Austria	Grecia	Danimarca (*)	Austria
Irlanda (*)	Grecia	Grecia	Grecia	Grecia	Grecia	Belgio	Portogallo	Grecia
Finlandia	Regno Unito (*)	Regno Unito (*)	Regno Unito (*)	Svezia (*)	Svezia (*)	Svezia (*)	Regno Unito (*)	Regno Unito (*)
Paesi Bassi (*)	Irlanda (*)	Irlanda (*)	Regno Unito (*)	Regno Unito (*)	Regno Unito (*)	Regno Unito (*)	Svezia (*)	Irlanda (*)
Svezia (*)	Svezia (*)	Svezia (*)	Svezia (*)	Irlanda (*)	Irlanda (*)	Irlanda (*)	Irlanda (*)	Svezia (*)

(*) Paesi in cui i dati non provengono dal sistema assicurativo e presentano livelli consistenti di sottodenuncia.

Fonte: Elaborazioni IRES su dati Eurostat, 2008

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

Figura 2.1. Tasso di incidenza standardizzato di infortuni sul lavoro secondo la classe di età (per 100.000 lavoratori), 2005



Fonte: Elaborazioni IRES su dati Eurostat, 2008

2.2.

L'approccio italiano: normative e orientamenti per la tutela dei lavoratori

2.2.1. *La cultura della sicurezza: breve storia di un valore*

Il cambiamento occorso negli anni nella concezione del bene «salute», prodottosi parallelamente all'aumento del livello di benessere nella società, ha portato con sé una notevole evoluzione nella legislazione in materia di salute e sicurezza¹.

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

I primi tentativi normativi in materia di assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e di tutela della sicurezza dei lavoratori hanno luogo alla fine dell'Ottocento e inizio del Novecento². Questa prima dottrina giuslavoristica contemplava le materie legate alla prevenzione antinfortunistica come la necessità di garantire l'integrità fisica del lavoratore durante l'espletamento della prestazione.

Fra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, con la nascita di alcuni grandi insediamenti (quali ad esempio l'Ansaldo) l'Italia comincia a dotarsi di un proprio apparato industriale moderno. Il tessuto

¹ Paolantonio G. (2006), *Igiene e sicurezza del lavoro nei pubblici esercizi*, www.cbtem.pemilano.it.

² Tartaglia Polcini G. (2003), *La responsabilità in tema di sicurezza sul lavoro*, http://portale.iims.it/flex/files/D.f555d71b9a30eb3c7bfa/Polcini_responsabilita_sicurezza_sul_lavoro.pdf.

produttivo rimane però molto arretrato e caratterizzato da processi lavorativi antiquati, mentre la sicurezza e la salute dei lavoratori non sono tutelate. Si registra tuttavia una maggiore attenzione dell'opinione pubblica, degli ambienti scientifici e medici, a cui si accompagnano anche alcuni interventi a livello legislativo per quel che riguarda l'assicurazione antinfortunistica³ e la protezione del lavoro femminile e minorile⁴.

Durante la prima guerra mondiale molti settori industriali legati all'economia bellica sperimentano un ovvio sviluppo, ma ciò è accompagnato da un peggioramento generale delle condizioni di sicurezza e dalla temporanea sospensione di alcune misure protettive introdotte da Giolitti nei primi anni del Novecento.

Il fascismo eredita alcuni tratti distintivi dello sviluppo prodotto durante il periodo di guerra con la modernizzazione evidente di molti settori. D'altra parte, però, perdurano condizioni di vita e di lavoro molto critiche per ampie fasce di lavoratori e non vi è una libera azione sindacale di rappresentanza e di tutela del lavoro.

Con il r.d. n. 530 del 14 aprile 1927 prende forma il primo vero e proprio nucleo di diritto prevenzionistico. Il decreto introduce, infatti, per la prima volta una legislazione organica in materia di igiene sul lavoro. Nel primo dopoguerra, anche in sede di diritto internazionale, si cominciano a diffondere testi e disposizioni a tutela della salute e dell'igiene dei lavoratori sui luoghi di lavoro⁵.

Le prime leggi sulla sicurezza dei luoghi di lavoro furono introdotte nel codice civile italiano nel 1942. L'avvento della Costituzione repubblicana nel 1947⁶ sancì un ampliamento di prospettiva della problematica della tutela della salute nell'ambiente di lavoro, con l'introduzione della prevenzione come valore in sé. Gli interventi normativi che scelgono di sanzionare penalmente le violazioni antinfortunistiche hanno la loro origine proprio nella Carta fondamentale.

³ Legge 17 luglio 1898, n. 350.

⁴ Legge 19 giugno 1902, n. 242.

⁵ La Carta internazionale del lavoro, le raccomandazioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro del 21 giugno 1929, n. 31, per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, e n. 32, per la sicurezza delle macchine industriali mosse da forza meccanica.

⁶ Deliberazione dell'Assemblea Costituente 22 dicembre 1947, Costituzione della Repubblica Italiana (GU SG 27 dicembre 1947, n. 298).

La questione della salute e della sicurezza dei lavoratori torna in primo piano durante il periodo della ricostruzione e negli anni Cinquanta, in gran parte per l'impegno dei sindacati e del Parlamento. In corrispondenza con il nuovo ciclo politico sociale, in questo periodo si assiste a un vero passaggio della sensibilità e dell'attenzione verso i problemi della sicurezza. Sono svolte inchieste che preludono a importanti misure legislative, come la grande «Inchiesta parlamentare sulla condizione dei lavoratori in Italia» del 1955⁷ e la successiva emanazione, fra il 1955 ed il 1956, di un importante impianto normativo di prevenzione tecnica ed assicurativo composto da diversi decreti molto corposi in materia di igiene e sicurezza del lavoro. Ci riferiamo in particolare alla legge delega n. 51 del 12 febbraio 1955, per la quale il Governo fu incaricato di emanare una normativa generale sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro e sull'igiene del lavoro. Questa legge si concretizzò con l'emanazione del d.p.r. 27 aprile 1955 n. 547, e del d.p.r. 19 marzo 1956 n. 302, contenenti norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. Contemporaneamente fu emanato anche il d.p.r. n. 303, contenente norme generali per l'igiene del lavoro.

Parte fondamentale di questo sistema normativo era la predisposizione di un vasto settore di norme sanzionatorie nel caso di violazioni dei principi di salute e sicurezza sul lavoro, valori a quel punto divenuti costituzionali.

Fu in questo modo creato un sistema di norme volte alla salvaguardia delle condizioni di sicurezza nello svolgimento dell'attività lavorativa in generale e con la cui nascita può ritenersi chiusa una fase dello sviluppo del tema della sicurezza del lavoro nell'ordinamento italiano⁸.

A partire della metà degli anni '50 «la contrattazione di tutti gli aspetti del rapporto di lavoro», inclusa la prevenzione degli infortuni e delle malattie sul lavoro che diventa in questo modo parte integrante della contrattazione di tutti gli aspetti del rapporto di lavoro, era il motto principale delle tre confederazioni sindacali. Questo si tradusse, per quanto riguarda la questione della sicurezza sul lavoro, nel progressivo abbandono della linea della denun-

⁷ Benenati E. (1993), *Anni cinquanta: comunità o famiglia aziendale?*, in «Parole-chiave», 1993, n. 1.

⁸ Tartaglia Polcini G. (2003), *op. cit.*

cia e nell'adozione di un metodo di contrattazione e controllo della nocività.

Con l'arrivo della cosiddetta grande trasformazione si delinea, fra la fine degli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta, il «miracolo economico» italiano, che provoca lo spostamento di una considerevole parte della popolazione lavorativa dalle occupazioni agricole a quelle industriali e del terziario. Le condizioni di lavoro sono in rapida evoluzione e, sebbene si producano in molti casi condizioni di miglioramento delle misure di protezione, nascono al contempo nuovi rischi connessi alle trasformazioni tecnologiche e ai ritmi di lavoro intensificati.

In un'ottica in cui, come accadeva nella storia del lavoro fino agli anni '60, gli infortuni e le malattie da lavoro erano considerati in un certo senso inevitabili perché intrinseci al lavoro, la salute dei lavoratori, intesa come le condizioni di organizzazione del lavoro e di nocività che portavano agli infortuni e alle malattie professionali, era semplicemente monetizzata. Per il vero superamento del concetto della «monetizzazione del rischio» bisognerà aspettare l'autunno caldo del 1968, ed è stato necessario un vero e proprio cambiamento culturale nell'impostazione della lotta agli infortuni e alle malattie professionali sia tra i datori di lavoro che tra i lavoratori. A questo proposito è interessante segnalare come le rivendicazioni sindacali legate all'ambiente, rispetto al totale, passarono dal 3% nel 1969 al 16% nel 1972⁹.

Un momento cruciale nello sviluppo del riconoscimento della natura collettiva dell'interesse alla sicurezza è rappresentato dall'approvazione nel 1970 dello Statuto dei Lavoratori¹⁰, che riconosce ai lavoratori il «diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica» (articolo 9 dello Statuto dei Lavoratori).

Un ulteriore passo avanti è effettuato con l'istituzione del Servizio

⁹ Alhaique D. (2006), «La rivoluzione copernicana per la salute nel lavoro», in *2087*, n. 10, dicembre, pp. 4-13.

¹⁰ Legge 20 maggio 1970, n. 300, Statuto dei lavoratori. Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento, in GURI del 27 maggio 1970, n. 131.

Sanitario Nazionale (legge n. 833/78) che annovera fra le proprie responsabilità la prevenzione delle malattie professionali e degli infortuni sul lavoro nonché la promozione e la salvaguardia della salubrità e dell'igiene nell'ambiente di vita e di lavoro.

La legge n. 833/78 attribuisce alle Unità Sanitarie Locali (USL) decentrate sul territorio le funzioni di prevenzione e vigilanza, fino allora svolte dall'Ispettorato del lavoro e istituisce all'interno delle stesse USL i servizi d'igiene ambientale e di medicina del lavoro. Il Servizio Sanitario Nazionale è quindi articolato su base territoriale e non più per competenze e diviene sua responsabilità la prevenzione dei rischi e non più esclusivamente la cura. Il decentramento fa sì che i servizi per la tutela della salute nei luoghi di lavoro si realizzino in modo e numero difforme nelle varie regioni, con profonde differenze negative nel Mezzogiorno¹¹. Il posteriore provvedimento di riordino della disciplina in materia sanitaria, attuato con il d.lgs. 502/92, ha modificato alcuni aspetti strutturali dell'organizzazione sanitaria per la tutela della salute nei luoghi di lavoro mentre ha lasciato praticamente invariati gli aspetti funzionali¹².

Alla fine degli anni '80 l'attenzione degli organismi internazionali, del mondo della ricerca e della legislazione si concentra sulla necessità di identificare interventi preventivi per la tutela della salute dei lavoratori e alla fine di questa decade l'Unione Europea promuove diversi studi sulle cause degli incidenti sul lavoro. In questo contesto viene emanata la prima direttiva quadro europea¹³ che affronta la materia prevenzionale, nella quale è definito un sistema di gestione e organizzazione delle attività di prevenzione e di protezione dai rischi sui luoghi di lavoro che coinvolge tutti gli attori presenti intorno al mondo del lavoro.

Il recepimento delle direttive comunitarie implica che, insieme all'applicazione dei provvedimenti comunitari, sia realizzato anche il loro coordinamento con la legislazione interna già esistente, con la conseguente modifica e abrogazione delle norme contrastanti.

Lo strumento normativo che permette, nel caso italiano, tali in-

¹¹ Alhaique D. (2006), *op. cit.*

¹² Ombuen G. (2004), *L'evoluzione della normativa italiana in materia di salute e sicurezza sul lavoro alla luce della politica sociale europea*, <http://portale.iims.it>.

¹³ Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989.

terventi è costituito dalla legge 9 marzo 1986¹⁴ (c.d. «legge La Pergola»). Questa legge prevede che entro il 31 gennaio di ogni anno il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie verifichi lo stato di conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario e proponga la presentazione di un disegno di legge per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE (c.d. legge comunitaria). Tale legge permette, infatti, la modificazione o l'abrogazione di norme contrastanti con provvedimenti della Comunità europea, l'emanazione delle disposizioni necessarie per dare esecuzione agli atti del Consiglio o della Commissione delle Comunità e l'autorizzazione al Governo ad attuare direttive o raccomandazioni in via regolamentare¹⁵.

Dagli anni Novanta, l'integrazione crescente nel contesto europeo e i forti cambiamenti degli ambienti lavorativi impongono l'adozione di nuove norme di tutela. Le misure protettive, prima limitate al singolo individuo, tendono ora a coinvolgere tutto l'ambiente produttivo.

Durante questi anni sono promulgati decreti di grande importanza come il decreto n. 626 del 1994¹⁶ e il decreto n. 494 del 1996¹⁷. Con questi decreti le imprese, i committenti e i datori di lavoro sono responsabili e hanno l'obbligo di gestire il miglioramento costante delle condizioni di lavoro e di inserire nei luoghi di lavoro la formazione e l'informazione sui rischi. A tal fine sono create nuove figure professionali responsabili per la sicurezza.

Rispetto alla normativa precedente la principale novità introdotta dal d.lgs. 626/94, coerentemente con le direttive comunitarie in esso recepite, è l'obbligo della valutazione del rischio da parte del datore di lavoro e l'introduzione di un Servizio di Prevenzione e Protezione. La valutazione del rischio è un processo nel quale sono innanzitutto identificati i rischi e i potenziali pericoli e, conseguentemente, sono sviluppate tutte le misure di prevenzione e protezione in grado di ridurre al minimo sostenibile le probabilità e i danni causati da eventuali infortuni e malattie professionali.

¹⁴ Legge 9 marzo 1989, n. 86.

¹⁵ Padovani T. (1996), «Il nuovo volto del diritto penale del lavoro», in *Riv. Trim. dir. pen. dell'economia*, pp. 1157-1171.

¹⁶ Decreto legislativo del 19 settembre 1994, n. 626.

¹⁷ Decreto legislativo del 14 agosto 1996, n. 494.

Il datore di lavoro deve, quindi, essere parte attiva e responsabile nel processo di miglioramento delle condizioni di sicurezza nei luoghi di lavoro. Questo perfezionamento della SSL deve avvenire attraverso una periodica valutazione dei rischi, che prenda in considerazione tutti gli aspetti organizzativi e soggettivi legati allo svolgimento dell'attività lavorativa e indichi i requisiti oggettivi di sicurezza.

Altra importante novità introdotta dalla 626 è la creazione della figura del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (art. 18) che deve essere consultato preventivamente in tutti i processi di valutazione dei rischi. Questa figura è eletta direttamente dai lavoratori stessi.

Prima del decreto legislativo 626 gli attori in campo in materia di salute e sicurezza erano solo due: il datore di lavoro e i lavoratori. Dopo l'introduzione del decreto, lo spazio tra queste due figure è occupato da altri tre soggetti: due nuovi (il servizio di prevenzione e protezione ambientale e il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza) e una figura non nuova, ma profondamente ridefinita nelle sue funzioni e responsabilità (il medico competente)¹⁸. Il datore di lavoro è quindi tenuto e obbligato a fornirsi di una rete organizzativa e gestionale che trascende dai livelli di sicurezza presenti in azienda.

Sebbene indubbiamente permanga la centralità del datore di lavoro, il decreto incide fortemente anche sulle responsabilità del lavoratore, il quale, in base all'art. 5 «deve prendersi cura della propria sicurezza e della propria salute conformemente alla sua formazione ed alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro». Prima dell'introduzione della 626, il lavoratore appariva tradizionalmente inquadrato più come creditore della sicurezza che come soggetto tenuto a collaborare alla sicurezza stessa. La nuova normativa indica le modalità del rapporto tra lavoratori e datori di lavoro in materia di salute e sicurezza, per cui se da un lato il lavoratore ha il diritto ad essere formato ed informato, dall'altro ha il dovere di partecipare e di collaborare.

¹⁸Tartaglia Polcini G. (2003), «La responsabilità in tema di sicurezza sul lavoro», in Panarese F. (a cura di), *La sicurezza in ambito ospedaliero nell'ottica della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali*, pp. 21-38, <http://portale.iims.it>.

In risposta ad alcune sentenze della Corte di Giustizia Europea¹⁹ che segnalava delle gravi carenze nella trasposizione della direttiva europea relativa al miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori, nel giugno del 2003 l'Italia ha emanato un decreto di modifica al d.lgs. 626²⁰. Con questa modifica si definiscono chiaramente quali capacità e attitudini devono avere le persone responsabili delle attività di protezione e prevenzione dei rischi. Con questo decreto si produce un sostanziale avanzamento verso una presenza di professionisti della prevenzione più allargata e competente.

La stesura del Testo Unico nel 2008, che approfondiremo nel paragrafo seguente, interverrà a modificare l'assetto legislativo complessivo, tendendo, anche, a una maggiore definizione dei ruoli e delle competenze necessarie per tutte le figure coinvolte nella tutela della salute e della sicurezza.

2.2.2. Le recenti modifiche al sistema legislativo: tutelare le lavoratrici e i lavoratori tra emergenza e progettualità

Il percorso legislativo che negli ultimi anni si è confrontato con il tema della salute e sicurezza dei lavoratori ha ottenuto dei risultati significativi – di cui il più importante può essere rinvenuto nella stesura del Testo Unico sulla salute e la sicurezza – ma, soprattutto, ha consentito di mettere in atto una strategia diversificata secondo i differenti contesti di rischio e al tempo stesso coerente dal punto di vista dell'approccio al problema. Ripercorreremo brevemente i principali passaggi di questo percorso legislativo per evidenziare i punti di forza dei singoli provvedimenti e per ricostruire le tendenze comuni, in maniera da offrire degli elementi di riflessione per ulteriori implementazioni legislative²¹.

¹⁹ Sentenza Corte di Giustizia delle Comunità Europee, quinta sezione, del 15 novembre 2001; sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sesta sezione, del 10 aprile 2003.

²⁰ Decreto legislativo del 23 giugno 2003, n.195.

²¹ Per una breve rassegna della letteratura sui recenti provvedimenti legislativi in materia di salute e sicurezza, in particolare sul Testo Unico, cfr.: AA.VV., *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Supplemento al n. 2 di «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», aprile-giugno 2007, Roma, Ediesse; Alhaique D., Lai M., *Delega*

La legge 248 del 4 agosto 2006 (decreto Bersani) e la legge 296/2006 (finanziaria 2007) contengono numerosi nuovi adempimenti volti a migliorare le condizioni di salute del lavoratore, sia indirettamente, soprattutto attraverso il contrasto del lavoro irregolare, sia direttamente, attraverso l'introduzione di nuove tutele e l'aumento delle garanzie post-infortunistiche per chi subisce il danno e per i familiari delle vittime.

Il settore edile, principale riferimento del decreto Bersani, è stato un terreno di prova significativo ed esemplare, proprio per il valore simbolico che assume un processo di lavoro che avviene in una situazione di rischio estrema e diffusa, provocata da un insieme di fragilità del sistema produttivo italiano: la presenza di lavoro irregolare, la microimpresa, la scarsa tutela dei soggetti più a rischio (come i giovani e i migranti), nonché la fatica e la pericolosità caratteristica delle mansioni in edilizia. La legge 296/2006 ha proseguito nella direzione di contenere il rischio nei contesti più insicuri e ha offerto degli strumenti utili per fare fronte alle situazioni lavorative maggiormente caratterizzate da un'emergenza infortunistica.

Queste due norme, nel complesso, hanno quindi avuto il merito di prestare attenzione alle fragilità strutturali del nostro paese: al problema della frammentazione produttiva, attraverso l'introduzione di

per il Testo Unico. Una legge che vale una riforma, in «2087, Formazione e informazione per la sicurezza sul lavoro», anno 9, n. 6, agosto 2007, Roma, Ediesse; Bonari O., Maserà L., *La riforma della sicurezza nei luoghi di lavoro: nuove istituzioni, nuove regole, nuove sanzioni*, in «Note Informative», 2008, fasc. 42, in corso di pubblicazione; Catanoso C.G., *Testo Unico: rischio di un provvedimento solo emozional-emergenziale?*, in *Boll. Adapt*, 2008, speciale n. 4; Deidda B., *Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro*, in *Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega*, Roma, 2007; Deidda B., *Un nuovo Testo Unico per la sicurezza e la salute dei lavoratori?*, in *Questione Giustizia*, n. 5, Milano, Franco Angeli, 2007; Frasccheri C., *Non solo efficienza, ma anche efficacia per il riordino delle norme di sicurezza*, in «Ambiente & Sicurezza», n. 16, 2007; Giovannone M., Montefusco A., Venturi D. (a cura di), *Il testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in «Bollettino Adapt», speciale n. 5 del 18 luglio 2008, Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi»; Poniz L., *Legislazione in materia di sicurezza sul lavoro e intervento penale*, in *Questione Giustizia*, n. 5, Milano, Franco Angeli, 2007; Sanlorenzo R., *Sicurezza sul lavoro, la necessità di voltare pagine*, in *Questione Giustizia*, n. 5, Milano, Franco Angeli, 2007; Tiraboschi M., *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, Giuffrè Editore, 2008. Per una bibliografia approfondita sul tema si può fare riferimento a: Bove A., De Vita P., Foffano S., Gentile M.R., Giovannone M., Raffaele R., *Il quadro giuridico della Salute e Sicurezza dei lavoratori. Literature Review*, Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, www.fmbunimo.it.

restrizioni e di maggiori adempimenti sugli appalti, e attraverso le facilitazioni fiscali per la piccola e media impresa; al problema del lavoro irregolare, attraverso maggiori controlli e obblighi per i datori; al problema della precarietà e della scarsa sicurezza dei lavoratori atipici, favorendone, in parte, la stabilizzazione e l'implementazione dei diritti; al problema della formazione, attraverso lo stanziamento di finanziamenti. Bisogna, inoltre, considerare che un risultato importante cui può condurre questo *corpus* di provvedimenti è quello di diffondere, attraverso l'obbligatorietà delle sanzioni, una cultura della legalità che è la prima tutela per il lavoratore proprio nei contesti nei quali si cerca di più di evadere il rispetto delle norme.

La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori certamente non può però limitarsi a interventi *spot* o a soluzioni specifiche, poiché può essere garantita solamente dalla messa in atto di un progetto complessivo di armonizzazione dell'ordinamento giuridico volto a garantire la riduzione del rischio in ogni contesto e attraverso un'ampia azione di prevenzione. Tre sono i passaggi in questa direzione effettuati negli ultimi anni: il «Patto per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro», siglato il 1° agosto 2007 tra lo Stato e le Regioni, le nuove tabelle delle malattie professionali (decreto ministeriale del 9 aprile 2008 e il Testo Unico sulla Salute e Sicurezza (decreto legislativo del 9 aprile 2008).

Il Patto per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, siglato tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano il 27 Giugno 2007, ha l'obiettivo di migliorare le condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori, attraverso: l'attuazione di una strategia uniforme di prevenzione su tutto il territorio nazionale, l'implementazione delle conoscenze sul legame tra la salute e l'attività lavorativa, attraverso l'analisi e la raccolta sistematica delle informazioni; la programmazione di azioni di prevenzione e la stesura di protocolli; la promozione della cultura della salute e sicurezza, con programmi specifici e campagne di comunicazione; la razionalizzazione e l'implementazione delle risorse stanziare, il potenziamento e il coordinamento delle attività di controllo e vigilanza, la promozione della partecipazione dei vari soggetti realizzando anche un adeguato sostegno alle imprese, l'implementazione e la rivisitazione dell'attività complessiva di sorveglianza sanitaria.

Il Patto, che cerca di sviluppare un sistema coordinato tra le Regioni cercando al tempo stesso di favorire interventi che tengano

conto delle specificità locali, definisce comunque dei livelli essenziali di assistenza (LEA), perché non si creino degli svantaggi territoriali nei servizi erogati dalle ASL e perché sia possibile valutare l'operato delle stesse. Inoltre, la complessiva attività regionale finalizzata al raggiungimento degli obiettivi del patto è sottoposta a un monitoraggio e a una valutazione di carattere periodico.

*Le nuove tabelle delle malattie professionali nell'industria e nell'agricoltura*²², sono state definite nel decreto ministeriale del 9 aprile 2008 e costituiscono un aggiornamento dell'elenco del 1994 (d.p.r. n. 336/1994). Le malattie professionali «tabellate» sono quelle per le quali vige una «presunzione relativa di derivazione eziologica della patologia dall'attività lavorativa», ossia sono le malattie per le quali è stata accertata la causa lavorativa (ai sensi degli artt. 3 e 211 del d.p.r. n. 1124/1965)²³. L'elenco delle malattie tabellate dell'industria passa da 58 a 92 voci, sia per l'inserimento di nuovi agenti e malattie che per la suddivisione di voci già presenti. Tale aggiornamento risulta di fondamentale importanza per la tutela dei lavoratori, poiché nell'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali vige la cosiddetta «presunzione legale dell'origine professionale» della malattia, per cui il lavoratore non deve fornire la prova del rapporto di causalità fra esposizione e malattia nel caso in cui questa sia «tabellata». Nel caso di malattia «non tabellata», invece, il diritto alle prestazioni assicurative è subordinato alla dimostrazione da parte del lavoratore del nesso causale. Considerando che nelle denunce di malattia fatte dai lavoratori negli ultimi anni è maturata una progressiva flessione del numero delle malattie tabellate a favore delle «non tabellate» un aggiornamento costante dell'elenco è da ritenersi indispensabile. Anche perché, oltre alla tutela *ex post*, l'affermazione del nesso tra una malattia, un agente, e una professione consente la messa in atto di strategie di prevenzione più adeguate.

*Il Testo Unico sulla Salute e Sicurezza*²⁴, approvato ad aprile 2008,

²² Decreto 9 aprile 2008.

²³ È bene precisare che ogni forma morbosa che possa ritenersi conseguenza di attività lavorativa può essere denunciata all'INAIL anche se non è compresa fra le malattie tabellate; in questo caso il lavoratore dovrà dimostrare, attraverso documentazione, il nesso causale tra l'attività lavorativa e la malattia.

²⁴ Decreto legislativo del 9 aprile 2008 n. 81, Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

ha proceduto al riordinamento di un'ampia legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro che, come abbiamo visto, era disarticolata in una costellazione di norme istituite a partire dagli anni Cinquanta.

I passi in avanti fatti grazie al Testo Unico nella tutela della salute e sicurezza sono dati sia dal metodo di costituzione del testo che da alcuni particolari elementi di merito dello stesso.

Per quanto riguarda il metodo, la stretta collaborazione tra il Ministero della Salute e il Ministero del Lavoro è sicuramente un primo elemento da sottolineare come positivo, perché ha permesso di ben focalizzare il problema della sicurezza dei lavoratori, consentendo di agire non solo sulla regolamentazione dei fattori che direttamente determinano il verificarsi degli infortuni e delle malattie professionali, ma anche su quegli elementi propri del mercato del lavoro che indirettamente condizionano il livello delle tutele, come ad esempio gli appalti e il lavoro irregolare. Altro elemento positivo nel metodo è dato dalla dialettica instaurata tra le istituzioni pubbliche e le parti sociali – i sindacati e le associazioni di categoria – che ha portato a un continuo confronto sia sull'impianto complessivo del Testo Unico sia rispetto ai singoli aspetti.

Per quanto attiene al merito sono tre gli aspetti maggiormente significativi: 1) l'universalismo delle tutele come principio guida, 2) la partecipazione, la collaborazione e il coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti come strategia d'azione per garantire una piena tutela, 3) la definizione chiara delle responsabilità.

Il Testo Unico afferma con forza un «universalismo» delle tutele, perché tutti gli individui, al di là e in considerazione delle loro differenze, possano lavorare in sicurezza e migliorare le proprie condizioni di lavoro. Sin dall'art. 1 del Testo Unico si evidenzia tra le finalità quella di garantire «l'uniformità della tutela delle lavoratrici e dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere, di età e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati». La definizione stessa di lavoratore, come di «persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari» (art.

2) propone un superamento di qualsiasi differenza contrattuale, che invece era un limite forte della precedente legislazione in materia, nella quale erano svantaggiati i lavoratori che non avevano un contratto a tempo indeterminato.

L'universalismo delle tutele non vive semplicemente nel riconoscimento del «diritto eguale per tutti», ma nell'effettiva esigibilità dello stesso. Tratto comune di molti passaggi del Testo Unico è la necessità di un'ampia partecipazione, collaborazione e coordinamento tra i diversi soggetti operanti in materia di salute e sicurezza per raggiungere gli obiettivi di tutela prefissati. Questo metodo è stato definito sia per i soggetti «esterni» all'azienda (gli attori della sfera pubblica e istituzionale) (a), sia per i soggetti «interni» all'azienda (b).

Per quanto attiene la sfera pubblica e istituzionale: numerosi sono gli interventi che vengono previsti dal nuovo decreto legislativo, finalizzati:

- alla realizzazione di un «coordinamento su tutto il territorio nazionale delle attività e delle politiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro»;
- alla «definizione di un assetto istituzionale fondato sull'organizzazione e sulla circolazione delle informazioni»;
- alla «razionalizzazione e al coordinamento delle strutture centrali e territoriali di vigilanza» anche «riordinando il sistema delle amministrazioni e degli enti statali aventi compiti di prevenzione, formazione e controllo in materia»;
- al pieno coinvolgimento delle parti sociali nell'ambito del sistema istituzionale.

Per quanto attiene al sistema di gestione della sicurezza all'interno dell'azienda questi sono i punti fondamentali che possiamo evidenziare.

La valutazione del rischio è l'elemento cardine del sistema di prevenzione aziendale. La stesura del documento di valutazione è un processo codificato e nel Testo Unico sono chiaramente definite le responsabilità dei singoli soggetti e il metodo di collaborazione che deve garantire la tutela dei lavoratori. Di particolare rilevanza è l'inserimento dell'influenza delle tematiche dell'organizzazione del lavoro ai fini della programmazione della prevenzione, tra le misure

generali di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Come esplicitamente definito nell'art. 30 comma 3: «il modello organizzativo deve in ogni caso prevedere, per quanto richiesto dalla natura e dimensioni dell'organizzazione e dal tipo di attività svolta, un'articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio, nonché un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello».

I soggetti coinvolti, in un'ottica di coordinamento, collaborazione, partecipazione e consultazione, sono:

- *il datore di lavoro*: il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa. Egli effettua la valutazione del rischio ed elabora il documento in collaborazione con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e il medico competente, previa consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza;
- *il lavoratore*: persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari;
- *il servizio di protezione e prevenzione, responsabili e consulenti*: il datore di lavoro organizza il servizio di prevenzione e protezione all'interno della azienda o della unità produttiva, o incarica persone o servizi esterni costituiti anche presso le associazioni dei datori di lavoro o gli organismi paritetici. Gli addetti e i responsabili dei servizi, interni o esterni devono possedere le capacità e i requisiti professionali necessari;
- *la sorveglianza sanitaria*: il medico competente per svolgere le proprie funzioni deve possedere specifici titoli o requisiti (come ad esempio la specializzazione in medicina del lavoro), ed essi sono tenuti a frequentare appositi percorsi formativi universitari. L'attività di medico competente è svolta secondo i principi della medicina del lavoro e del codice etico professionale;

- *i rappresentanti dei lavoratori*²⁵: al fine di garantire la tutela e la rappresentanza di tutti i lavoratori, anche quelli che operano nelle realtà produttive dove il sindacato è meno presente. Oltre alla definizione del ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza aziendale (RLS) e di quello territoriale (RLST) viene istituito il rappresentante dei lavoratori di sito (RLSS), particolarmente utile per ricomporre i diritti lungo tutta la filiera produttiva, oggi sempre più frammentata. Il RLS agisce a livello aziendale; il RLST svolge le competenze del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza con riferimento a tutte le aziende o unità produttive del territorio o del comparto di competenza nelle quali non sia stato eletto o designato il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza; il RLSS opera nei contesti produttivi caratterizzati da una particolare compresenza di più aziende e cantieri, individuati secondo criteri definiti nel decreto.

Nel definire la collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti, non viene meno un'attribuzione chiara delle responsabilità dei singoli soggetti, perché all'interno del processo collettivo di garanzia della salute non si perdano di vista i diritti e i doveri di ciascuno.

Il documento di programmazione economica e finanziaria 2009-2013 e il decreto legge 112/08 intervengono, direttamente e indirettamente, sul tema della salute e sicurezza, apportando delle modifiche che, con l'obiettivo di facilitare le procedure burocratiche per le imprese, depotenziano alcune misure introdotte con il Testo Unico. In particolare, la semplificazione per l'avvio dell'attività imprenditoriale non tiene conto della necessaria valutazione d'idoneità della corretta gestione della sicurezza aziendale; alcune sanzioni sono ridotte o abrogate (ad es. tra le cause che possono determinare il provvedimento di sospensione di una attività imprenditoriale sono eliminate le «reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento

²⁵ L'art. 47, titolo I, legifera che il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è eletto o designato in tutte le aziende, o unità produttive. Nelle aziende o unità produttive che occupano fino a 15 lavoratori il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è di norma individuato per più aziende nell'ambito territoriale o del comparto produttivo. Nelle aziende o unità produttive con più di 15 lavoratori il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è eletto o designato dai lavoratori nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda. In assenza di tali rappresentanze, il rappresentante è eletto dai lavoratori dell'azienda al loro interno.

dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale»); si riducono la trasparenza e l'assunzione di responsabilità nella gestione degli appalti (ad es. «la solidarietà della ditta appaltante») e, sempre negli appalti, si riduce la responsabilità datoriale per il «mancato possesso del tesserino di riconoscimento». Inoltre sono introdotte alcune modifiche all'orario di lavoro che hanno delle ripercussioni negative per le condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori: si afferma una gestione non partecipata degli orari su molte questioni fondamentali e si riducono le possibilità di riposo dei lavoratori, aumentando la possibilità di *long-hours* e di lavoro notturno.

2.2.3. *Spunti di riflessione per un'azione integrata volta alla tutela della salute dei lavoratori*

L'analisi dei provvedimenti, insieme all'analisi delle condizioni di lavoro (cfr. cap. 2.3), ci consente di avanzare alcune linee guida utili per orientare le future strategie di intervento pubblico in materia.

- a) L'azione sistemica: gli ambiti del diritto e dell'intervento pubblico non sono composti da elementi tra loro separati, ma le leggi e gli interventi si condizionano reciprocamente, si pensi ad esempio al legame tra le leggi che governano la tipologia contrattuale e quelle che definiscono i legittimi livelli di tutela. Per citare un aspetto, ricordiamo che i turni straordinari sono soggetti a limitazioni diverse secondo la tipologia del contratto del lavoratore (dunque non tutti hanno la stessa possibilità di scegliere modalità e intensità degli straordinari) e che a orari di lavoro più lunghi si associa una maggiore possibilità di subire un infortunio.
- b) Ogni legge, e ogni intervento, ha un impatto diretto, rispetto all'area problematica su cui agisce e un *impatto indiretto*, incidendo su variabili a essa correlate, e gli effetti possono essere ulteriormente distinti in effetti a *breve-medio termine* e a *lungo termine*. Questo comporta la necessità di un'analisi approfondita e l'attenzione costante alle numerose variabili proprie del sistema sul quale si interviene. Si pensi, ad esempio, alla correlazione tra le leggi sull'immigrazione, il ricatto occupazionale determinato dal permesso di soggiorno e le condizioni di lavoro e di vita degli stranieri.

- c) La salute e la sicurezza sono attributi di un sistema nel quale sono coinvolti numerosi soggetti, sia collettivi (istituzioni, parti sociali, associazioni, ecc.) che individuali (il datore di lavoro, il lavoratore, il medico, l'amministratore, ecc.), sia pubblici che privati. Dunque bisogna favorire la partecipazione e la collaborazione tra tutti i soggetti.
- d) Perché la partecipazione e la collaborazione tra i soggetti siano efficaci bisogna definirne le modalità e bisogna favorirne l'attuazione attraverso una corretta allocazione delle risorse umane ed economiche.
- e) Il coinvolgimento di tutti i soggetti non deve mai esimersi dalla definizione chiara delle loro responsabilità, dei diritti e doveri che hanno.
- f) Devono essere sempre definiti dei meccanismi di vigilanza e di controllo in merito alle responsabilità proprie di ciascun soggetto.
- g) Il contesto nel quale agisce una legge o un intervento ha la sua specificità, per cui è necessario individuare le peculiarità locali e arrivare ad operare a livello il più possibile decentrato.
- h) Il contesto nel quale agisce una legge o un intervento è differenziato al suo interno, poiché diversi sono i percorsi individuali e la tutela della salute e della sicurezza può essere omogenea solamente se tiene conto delle peculiarità che possono caratterizzare il percorso e la situazione di vita e di lavoro di ciascun individuo, con particolare riferimento alle debolezze per la tutela della salute di cui egli è portatore.
- i) Devono essere definiti dei meccanismi di valutazione delle leggi e degli interventi, perché se ne capisca l'efficacia, i punti di forza e le debolezze.
- l) Deve sempre valere la tensione al raggiungimento dell'uguaglianza, insieme al principio di «non arretramento» nelle tutele, per cui si deve mirare al raggiungimento di una tutela della salute eguale per tutti e a un miglioramento costante delle possibilità di tutela.

2.3.

Il fenomeno infortunistico in Italia: le disuguaglianze nella distribuzione dei rischi

In questo capitolo si privilegia l'analisi dei dati «quantitativi» forniti dall'INAIL sul fenomeno infortunistico e solo pochi cenni sono fatti in merito all'importante problema delle malattie professionali. Tale scelta è giustificata dall'esigenza metodologica di effettuare un'analisi di tipo esplicativo, per comprendere la relazione tra il fenomeno infortunistico e altri processi propri del mercato del lavoro, in particolare con il tema del lavoro irregolare e quello della illegalità delle imprese. I dati sulle malattie professionali risentono di una elevata sottodenuncia, dovuta da un lato alla difficoltà di dimostrare la correlazione tra una patologia e la professione svolta, dall'altro da una cultura del lavoro e della salute che ancora oggi in Italia trova molti ostacoli nella sua diffusione e che comporta la mancata denuncia di molte malattie che le lavoratrici e i lavoratori contraggono. Difatti, ciò che consente di denunciare una malattia professionale e di ottenerne un indennizzo non è solamente la gravità stessa della malattia, ma è la possibilità che ha il lavoratore di individuare l'origine lavorativa del male e la capacità che ha di dimostrare tale correlazione. Per avviare un percorso di riconoscimento della malattia professionale serve una determinata «cultura del lavoro», ossia la consapevolezza dei propri diritti, e la capacità di correlare una patologia subita con il lavoro svolto. La frammentazione dei processi produttivi così come quella delle biografie individuali rende sempre più difficile sia la dimostrazione del nesso di causalità lavoro-malattia, sia l'attribuzione delle responsabilità, così come l'acquisizione della consapevolezza stessa del nesso esistente tra la malattia e la professione, non solo tra i lavoratori ma anche tra gli altri soggetti coinvolti nella gestione della salute e della sicurezza. Le malattie professionali meriterebbero dunque un appro-

fondimento ulteriore, anche dal punto di vista dell'analisi dei dati statistici, per comprendere le differenze esistenti nel nostro paese in merito alla diffusione delle opportunità di denuncia, delle possibilità di tutela, della consapevolezza del nesso tra il lavoro e la salute¹.

Nel nostro progetto di ricerca, ampio spazio sarà invece dedicato a questo tema dal punto di vista qualitativo, attraverso l'analisi degli studi di caso effettuati in alcune imprese italiane.

La maggiore solidità – una solidità relativa, perché, come vedremo, anche per gli infortuni è presente un certo tasso di sottodenuncia – dei dati sul fenomeno infortunistico consente invece di avanzare alcune ipotesi esplicative del fenomeno, che di seguito proporremo.

Il confronto europeo ha fatto emergere come in ciascun paese il fenomeno infortunistico presenti delle peculiarità nazionali, determinate dagli elementi di forza e di debolezza che lo caratterizzano.

In questa sezione analizzeremo il fenomeno infortunistico in Italia, inizieremo col descrivere le tendenze generali per poi approfondire l'analisi dei diversi contesti di rischio allo scopo di evidenziare i pericoli e le fragilità presenti nel nostro paese e di rendere conto della differente distribuzione dei rischi che caratterizza il mondo del lavoro.

Per contesto intendiamo un insieme di variabili in relazione tra loro. Dopo una prima analisi delle tendenze generali, i rischi saranno analizzati in relazione a tre specifici contesti:

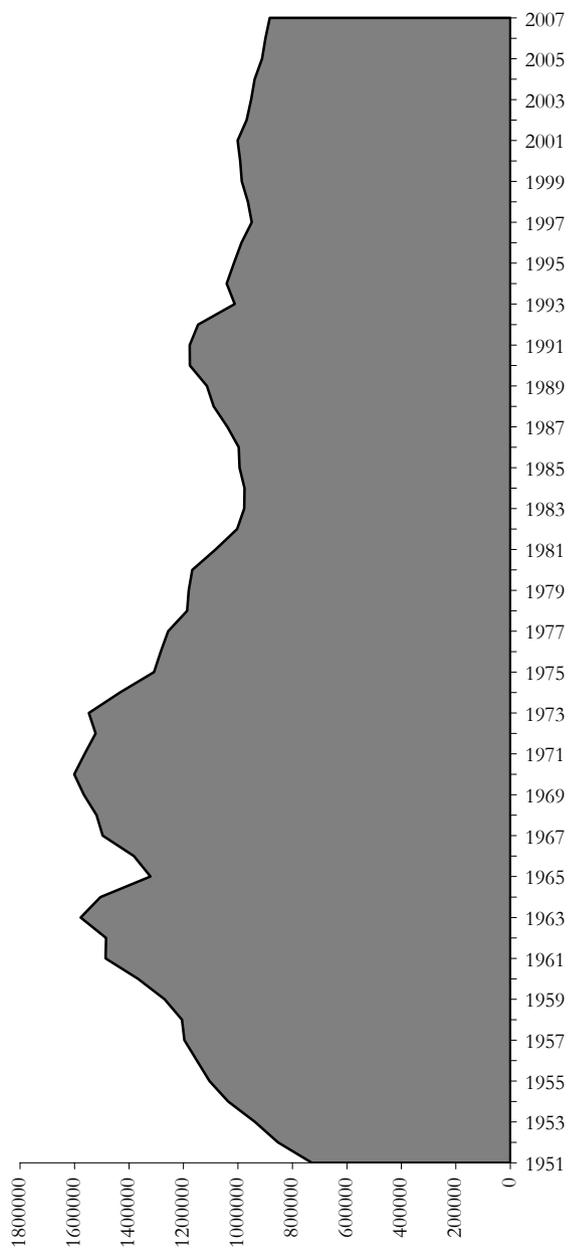
- il contesto aziendale: le variabili che attengono alla struttura dell'azienda e al settore di lavoro;
- il contesto individuale: le variabili che attengono alla biografia individuale;
- il contesto territoriale: le differenze regionali.

2.3.1. Le tendenze generali del fenomeno infortunistico in Italia

Il numero di infortuni sul lavoro denunciati nel nostro paese segue, nel complesso, un *trend* costante di decrescita a partire dal 1971, ad eccezione degli anni tra il 1984 e il 1991 e quelli tra il 1997 e il 2001, quando si è registrato l'ultimo tragico aumento di infortuni.

¹ Per un approfondimento del tema delle malattie professionali, si faccia riferimento a: Smuraglia C. (a cura di), *Le malattie da lavoro*, Ediesse, Roma, 2008.

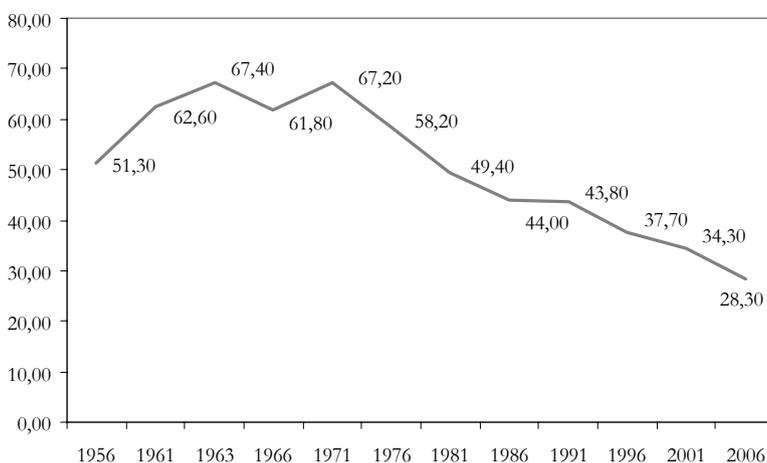
Figura 2.2. Infortuni denunciati, Industria, Servizi, Agricoltura, 1951-2007 (v.a.)



Fonte: Elaborazioni IRES su dati INAIL, Serie storiche, 2008

Se analizziamo il fenomeno osservando la frequenza di infortunio per milioni di ore lavorate – perché la valutazione non sia inficiata dalla variazione che caratterizza il numero di occupati – troviamo una conferma della generale attenuazione del rischio infortunistico per i lavoratori (nel 1971 si registravano 67,20 infortuni ogni milione di ore lavorate, nel 2006 sono 28,30).

Figura 2.3. Indice di frequenza di infortunio (per 1.000.000 di ore lavorate) – 1956-2006



Fonte: Elaborazioni IRES su INAIL, Dati, 2008

L'analisi del medio periodo mostra che dal 2001 (anno nel quale si è registrato l'ultimo aumento) al 2007 c'è stata una contrazione complessiva dei casi d'infortunio del 10,8%, con una decrescita in termini assoluti che è proseguita gradualmente con un tasso medio annuo del -1,35%, a fronte di un aumento occupazionale del 7,5%. L'Agricoltura è il settore nel quale la diminuzione è più marcata (-29,0% di infortuni a fronte di una diminuzione occupazionale dell'8,7%), seguita dall'Industria (-19,8% di infortuni e +5,6% di occupati), mentre i Servizi vedono aumentare il numero di infortuni (+2,7% a fronte di un parallelo aumento occupazionale del 9,6%).

Tabella 2.11. Occupati, infortuni e indici di frequenza di infortunio (per 1000 addetti), 2001-2007

	Occupati				Infortuni				Frequenza di infortunio					
	Agricoltura		Industria		Agricoltura		Industria		Agricoltura		Industria		Servizi	
	Totale	Servizi	Totale	Servizi	Totale	Servizi	Totale	Servizi	Totale	Servizi	Totale	Servizi	Totale	Servizi
2001	1.018	6.629	13.958	21.604	2001	80.532	501.701	441.146	1.023.379	2001	79,1	75,7	31,6	47,4
2002	990	6.703	14.221	21.914	2002	73.515	468.882	450.258	992.655	2002	74,3	70,0	31,7	45,3
2003	967	6.822	14.452	22.241	2003	71.379	456.333	449.482	977.194	2003	73,8	66,9	31,1	43,9
2004	990	6.868	14.546	22.404	2004	69.263	446.210	451.256	966.729	2004	70,0	65,0	31,0	43,1
2005	947	6.940	14.675	22.562	2005	66.467	422.254	451.300	940.021	2005	70,2	60,8	30,8	41,7
2006	982	6.927	15.080	22.989	2006	63.083	413.375	451.700	928.158	2006	64,2	59,7	30,0	40,4
2007	929	7.000	15.292	23.221	2007	57.155	402.323	453.137	912.615	2007	61,5	57,5	29,6	39,3

Fonte: Elaborazioni IRES su dati INAIL, ISTAT, 2007

L'analisi degli indici d'incidenza testimonia che il rischio infortunistico più elevato è quello dei settori dell'Agricoltura (61,5 infortuni ogni 1000 addetti nel 2007) e dell'Industria (57,5), mentre è molto inferiore per quelli dei Servizi (29,6). Difatti, l'espansione del terziario è una delle cause più rilevanti nel determinare la diminuzione del numero di infortuni, poiché orienta la forza lavoro verso occupazioni meno rischiose. La diminuzione del rischio infortunistico è forte per i settori dell'Agricoltura e per l'Industria, mentre mostra una maggiore stabilità per i settori dei Servizi, che dunque si caratterizza come il comparto dove, a fronte dell'elevato numero di occupati e del loro costante aumento, meno si riesce a fronteggiare il fenomeno infortunistico. Questo perché l'espansione di questo comparto sta avvenendo con modalità tali per cui aumentano i fattori di rischio ai quali sono esposti i lavoratori, in particolare per l'elevata flessibilità e la micro-imprenditorialità che lo caratterizzano.

Il numero di infortuni mortali nel quinquennio 2001-2006 diminuisce dell'13,3%, ma l'andamento è discontinuo e nel 2006 si registra un aumento del 3,0% rispetto all'anno precedente. L'analisi dell'indice di frequenza mostra che il rischio di subire un infortunio mortale decresce nel quinquennio 2002-2007, con una diminuzione che caratterizza soprattutto il comparto agricolo e industriale ma che invece è più discontinua per i Servizi (nel 2005 e nel 2006 si registra un aumento del tasso infortunistico). Una forte diminuzione del numero di morti sul lavoro è avvenuta nel corso dell'ultimo anno, con una stima dell'INAIL tra i 1170 e i 1210 infortuni mortali.

Il nostro paese, secondo una stima dell'INAIL, per risarcire i danni sul lavoro, dedica complessivamente il 3,6% del proprio PIL. Il costo complessivo dei danni da lavoro è pari a quasi 35 miliardi di euro per gli infortuni, e a circa 6,8 miliardi per le malattie professionali (dunque 41,6 mld in totale), e deriva da un insieme di interventi e di conseguenze: le prestazioni erogate (8,5 mld per gli infortuni e 2 mld per le malattie professionali), i costi di prevenzione (rispettivamente 10,9 mld e 2,3 mld), costi indiretti a carico delle aziende e delle vittime, perdita della produzione, danni all'economia in generale (15,4 mld e 2,5 mld). Solo per quanto riguarda il lavoro sommerso, il costo dei danni da lavoro è stato stimato intorno a 4,5 miliardi di euro per gli infortuni e quasi un miliardo per le malattie professionali².

² Amatucci S. (2006), *I nuovi criteri di valutazione*, in *Dati INAIL*, n. 7, luglio 2006.

*Tabella 2.12. Occupati, infortuni mortali e indici di frequenza di infortunio mortale (per 1000 addetti), 2002-2007**

	Occupati				Infortuni				Tasso di infortunio							
	Agricoltura		Industria		Agricoltura		Industria		Agricoltura		Industria		Servizi		Totale	
		Totale		Totale		Totale		Totale		Totale		Totale		Totale		Totale
2001	1.018	6.629	13.958	21.604	2001	159	766	621	1.546	2001	0,156	0,116	0,044	0,072		
2002	990	6.703	14.221	21.914	2002	167	724	587	1.478	2002	0,169	0,108	0,041	0,067		
2003	967	6.822	14.452	22.241	2003	128	763	554	1.445	2003	0,132	0,112	0,038	0,065		
2004	990	6.868	14.546	22.404	2004	175	673	480	1.328	2004	0,177	0,098	0,033	0,059		
2005	947	6.940	14.675	22.562	2005	141	616	523	1.280	2005	0,149	0,089	0,036	0,057		
2006	982	6.927	15.080	22.989	2006	124	678	539	1.341	2006	0,126	0,098	0,036	0,058		
2007	929	7.000	15.292	23.221	2007a	98	584	488	1.170	2007a	0,105	0,083	0,032	0,050		
					2007b	105	593	512	1.210	2007b	0,113	0,085	0,033	0,052		

* Il dato del 2007 è provvisorio, «2007 a» presenta le denunce pervenute all'INAIL al 30-04-2008, «2007 b» presenta una stima previsionale INAIL.

Fonte: Elaborazioni IRES su INAIL, Rapporto 2006; ISTAT, 2007

2.3.2. Il contesto aziendale

In questa sezione analizzeremo il fenomeno infortunistico in relazione alle variabili proprie del contesto lavorativo dell'azienda – la dimensione d'impresa e il settore – per mostrare come queste variabili si correlino alle diverse condizioni di salute e sicurezza.

2.3.2.1. La dimensione aziendale

Nel 2005 le imprese attive nell'Industria e nei Servizi sono 4,3 milioni, ed occupano complessivamente 16,8 milioni di addetti, con una media, dunque, di 3,9 addetti per singola azienda. L'estrema frammentazione del nostro sistema produttivo è testimoniata dall'elevato numero di microimprese: sono oltre 4 milioni le imprese con meno di 10 addetti (il 95% del totale) ed occupano circa 6.720.000 addetti (il 40% del totale). Il 21% degli addetti (circa 3,5 milioni di unità) lavora nelle piccole imprese (da 10 a 49 addetti), il 12% (circa 2 milioni di addetti) lavora nelle medie imprese (da 50 a 249 addetti), mentre le aziende di grandi dimensioni (più di 250 addetti) sono 3.435 e occupano il 20% degli addetti (3.337.643)³.

Se osserviamo l'andamento degli addetti e delle imprese tra il 2002 e il 2005 osserviamo che la tendenza del sistema produttivo italiano è: a) verso la frammentazione della forza lavoro, cresce più intensamente il numero di addetti impiegati nelle piccole aziende (meno di 19 addetti) rispetto a quelli impiegati nelle grandi; b) verso la frammentazione stessa dei rapporti di lavoro, il numero di addetti indipendenti aumenta e concentra il proprio incremento proprio nelle aziende più piccole (con meno di 19 addetti).

Dunque, nel nostro paese, si vanno ad affermare contesti di lavoro molto piccoli dimensionalmente e caratterizzati da rapporti di lavoro indipendenti e dunque meno integrati nel processo produttivo, fenomeno che, come vedremo, si accompagna alla presenza di un maggiore tasso infortunistico.

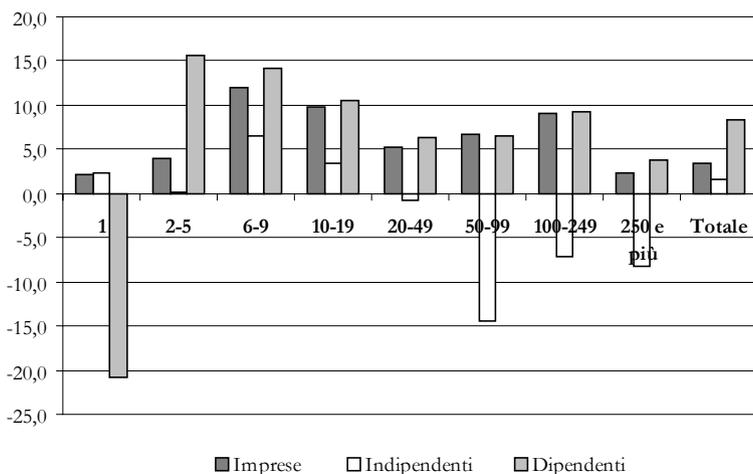
³ ISTAT, *Struttura e dimensione delle imprese. Archivio Statistico delle Imprese Attive (ASIA), anno 2005*, in ISTAT, *Statistiche in breve*, luglio 2007.

Tabella 2.13. Imprese e addetti per classi di addetti e settore di attività economica, 2005

Classe di addetti	Attività economiche										Totale	
	Industria in senso stretto		Costruzioni		Commercio e alberghi		Altri servizi				Imprese	Addetti
	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti
1	179.510	179.969	314.159	314.932	835.991	833.635	1.225.906	1.218.917	2.555.566	2.547.453		
2-9	255.763	1.010.839	239.947	838.186	634.948	2.040.919	463.478	1.447.724	1.594.136	5.337.668		
10-19	53.397	716.043	22.408	288.434	36.680	472.715	28.380	374.523	141.065	1.851.714		
20-49	24.999	745.533	6.371	182.771	10.801	314.865	12.792	386.630	54.963	1.629.799		
50-249	10.338	994.383	1.458	121.946	3.254	300.404	6.872	692.184	21.922	2.108.917		
250 e più	1.458	1.111.209	85	49.049	471	482.548	1.421	1.694.837	3.435	3.337.643		
Totale	525.465	4.757.976	584.428	1.795.318	1.522.145	4.445.084	1.739.049	5.814.815	4.371.087	16.813.193		

Fonte: ISTAT, Struttura e dimensione delle imprese, 2005

Figura 2.4. Variazione % 2002-2005 di imprese e addetti (indipendenti e dipendenti) per classi di addetti (ciascuna classe di addetti = 100%)



Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT, Asia, 2008

Per analizzare il rapporto tra il numero di infortuni e la classe dimensionale faremo riferimento ai dati sugli addetti forniti dall'INAIL⁴, che ci consentono di approfondire l'analisi sia per il carattere «artigianale» o «non artigianale» dell'azienda⁵ sia per il settore.

⁴ Gli addetti riportati nella banca dati sono unità di lavoro-anno calcolate facendo, per ciascuna posizione assicurativa, il rapporto tra l'ammontare complessivo delle retribuzioni corrisposte nell'anno e 300 volte la retribuzione media giornaliera dei casi di infortunio verificatisi (e indennizzati) nelle aziende operanti nella stessa provincia ed appartenenti al grande gruppo di tariffa in cui è classificata la posizione assicurativa considerata. Il corrispondente numero delle ore lavorate può stimarsi moltiplicando approssimativamente per 1740 il numero degli addetti-anno. Nel numero degli addetti non sono comprese quelle categorie di lavoratori (apprendisti artigiani e non artigiani, soci di cooperative di facchini o di pescatori, ecc.) per le quali non si rilevano le retribuzioni in quanto il premio non è collegato ad esse. Per le aziende artigiane, oltre ai lavoratori dipendenti, è indicato il numero degli autonomi (titolari, familiari, soci) calcolato tenendo conto del periodo lavorativo. Il corrispondente numero di ore lavorate può stimarsi approssimativamente moltiplicando per 1.800 il numero degli autonomi.

⁵ Le aziende artigiane sono quelle in possesso dei requisiti di cui agli art. 2 (imprenditore artigiano), 3 (definizione di impresa artigiana) e 4 (limiti dimensionali) della legge quadro per l'artigianato (legge 8 agosto 1985, n. 443).

Secondo i dati dell'INAIL gli addetti nelle imprese artigiane per il 2006 sono 3.031.195, di cui due lavoratori su tre sono autonomi (il 63,6%), e i restanti quasi totalmente impiegati in aziende con meno di 15 dipendenti. Le aziende non artigiane occupano 14.655.640 addetti, di cui uno su tre lavora o in aziende molto piccole (meno di 15 dipendenti), o in aziende molto grandi (oltre 250 dipendenti), mentre i restanti lavorano in aziende medio-grandi, in particolare in quelle tra i 31 e i 100 addetti.

Tabella 2.14. Addetti per dimensione aziendale, aziende artigiane 2006

	<i>Dipendenti per classi di addetti dell'azienda</i>					<i>Totale</i>
	<i>Autonomi</i>	<i>1-15</i>	<i>16-30</i>	<i>Oltre 30</i>	<i>Totale</i>	
Addetti in aziende artigiane	1.927.758	1.053.674	38.176	11.587	1.103.437	3.031.195
% addetti sul totale	63,6	34,8	1,3	0,4	36,4	100,0

Fonte: Elaborazioni IRES su dati Banca Dati INAIL, 2008

Tabella 2.15. Addetti per dimensione aziendale, aziende non artigiane 2006

	<i>Classi di addetti</i>					<i>Totale</i>
	<i>1-15</i>	<i>16-30</i>	<i>31-100</i>	<i>101-250</i>	<i>Oltre 250</i>	
Addetti in aziende non artigiane	4.931.169	1.350.461	2.144.775	1.349.261	4.879.974	14.655.640
% addetti sul totale	33,6	9,2	14,6	9,2	33,3	100,0

Fonte: Elaborazioni IRES su dati Banca Dati INAIL, 2008

L'indice di frequenza degli infortuni mostra che i tassi minori si registrano presso le imprese più grandi, mentre tassi di infortunio maggiori si registrano presso le imprese di medie dimensioni. In particolare, questa tendenza è particolarmente evidente per le imprese artigiane.

Bisogna sottolineare come il tasso relativo alle aziende di più piccole dimensioni risenta più di altri di una sottostima dovuta alla elevata presenza di lavoratori in nero e a una più marcata tendenza nel sottodenunciare gli infortuni poco gravi.

Tabella 2.16. Frequenza relativa di infortunio (per 1000 addetti), imprese artigiane, per settore di attività economica e classe di addetti, 2006

	Autonomi	Dipendenti per classi di addetti				Totale
		1-15	16-30	Oltre 30	Totale	
A Agrindustria	74,21	103,59	0,00	n.d.	102,83	80,34
B Pesca	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
C Estraz. minerali	22,31	51,75	22,47	n.d.	50,69	39,16
DA Ind. alimentare	19,95	39,21	50,93	96,39	39,94	30,13
DB Ind. tessile	14,09	17,79	20,84	10,27	17,90	17,01
DC Ind. cuoio, pelle, sim.	14,17	24,23	27,40	27,03	24,51	22,38
DD Ind. legno	48,23	70,95	56,30	118,18	70,43	61,27
DE Ind. carta	11,58	30,71	39,40	5,05	30,94	23,13
DF Ind. petrolio	33,33	21,28	n.d.	n.d.	21,28	25,97
DG Ind. chimica	15,99	41,75	51,28	n.d.	41,90	30,88
DH Ind. gomma	16,11	55,65	57,58	34,88	55,62	42,42
DI Ind. trasformaz.	31,50	82,42	84,12	142,86	82,57	59,84
DJ Ind. metalli	35,97	81,02	68,66	60,78	80,30	64,96
DK Ind. meccanica	37,49	73,45	61,57	61,15	72,65	60,62
DL Ind. elettrica	14,72	34,23	35,68	30,30	34,26	24,66
DM Ind. mezzi tras.	34,37	100,27	142,06	n.d.	103,57	79,17
DN Altre industrie	28,42	53,15	50,88	18,80	52,81	41,27
* D Tot. ind. manif.	26,83	54,99	53,60	47,17	54,88	43,51
E Elet. gas acqua	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
F Costruzioni	41,09	73,81	78,86	17,17	72,95	56,60
G50 Comm. rip. auto	33,17	51,41	67,80	0,58	50,14	42,21
G51 Comm. ingrosso	28,10	53,08	20,83	125,00	53,44	37,49
G52 Comm. dettaglio	24,15	37,54	37,69	n.d.	37,54	27,95
* G Tot. commercio	30,24	48,88	51,71	5,01	47,96	38,17
H Alberg. e rist.	16,83	32,55	136,99	n.d.	33,47	21,63
I Trasporti	36,84	60,62	67,20	63,73	60,97	44,90
J Intern. finanz.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
K att. immobiliari	20,93	48,97	61,51	67,80	49,40	30,17
L Pubblica Ammin.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
M Istruzione	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
N Sanità	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
O Serv. pubblici	12,76	20,25	44,37	0,00	20,39	15,79
X Non determinato	0,34	0,00	0,00	n.d.	0,00	0,25
TOTALE	31,42	58,93	59,57	25,03	58,60	44,65

Fonte: Elaborazioni IRES su dati Banca Dati INAIL, 2008; il dato risente dell'assenza - nel numero di addetti considerati per il calcolo - degli apprendisti e dei lavoratori della pesca e dei trasporti associati in cooperative di pescatori e di facchini; «n.d.»: dati non disponibili

Tabella 2.17. Frequenza relativa di infortunio (per 1000 addetti), imprese non artigiane, per settore di attività economica e classe di addetti, 2006

	Classi di addetti					Totale
	1-15	16-30	31-100	101-250	Oltre 250	
A Agrindustria	53,16	50,32	30,77	30,44	21,73	29,53
B Pesca	31,10	28,37	14,60	12,50	0,00	27,35
C Estraz. minerali	47,40	57,49	55,44	33,51	4,21	27,66
DA Ind. alimentare	33,18	45,46	50,42	58,84	42,96	44,99
DB Ind. tessile	15,47	23,87	29,16	36,83	29,85	25,51
DC Ind. cuoio, pelle, sim.	18,16	26,14	29,18	32,79	29,66	25,80
DD Ind. legno	46,69	61,75	68,94	78,87	70,76	59,50
DE Ind. carta	19,93	30,10	40,62	40,60	33,40	32,06
DF Ind. petrolio	26,48	26,35	17,43	11,62	7,33	13,81
DG Ind. chimica	23,79	23,02	30,62	24,51	14,82	21,39
DH Ind. gomma	36,02	50,75	66,29	70,72	61,14	56,32
DI Ind.trasformaz.	49,67	62,98	76,20	68,56	52,92	61,35
DJ Ind. metalli	50,33	67,95	80,10	84,78	87,07	70,89
DK Ind. meccanica	37,25	43,06	48,14	48,21	44,71	44,55
DL Ind. elettrica	21,07	27,32	30,53	30,92	24,51	26,31
DM Ind. mezzi tras.	55,32	59,48	61,34	70,33	45,30	52,22
DN Altre industrie	35,48	48,20	56,92	55,26	58,50	47,61
* D Tot. ind. manif.	34,84	45,74	52,57	53,09	41,54	44,82
E Elet. gas acqua	31,20	24,92	32,77	35,87	17,09	22,52
F Costruzioni	52,30	70,83	72,50	57,13	57,86	59,18
G50 Comm. rip. auto	28,22	38,89	38,29	33,07	35,65	31,26
G51 Comm. ingrosso	21,18	25,99	24,53	23,51	17,36	21,99
G52 Comm. dettaglio	21,82	40,22	44,56	50,01	57,50	32,56
* G Tot. commercio	22,31	32,53	33,60	35,50	45,70	28,16
H Alberg. e rist.	35,58	49,45	59,55	77,64	106,65	46,17
I Trasporti	43,60	54,67	52,48	47,37	40,84	43,65
J Interm. finanz.	7,66	7,17	7,54	7,99	9,37	8,94
K Att. immobiliari	17,41	30,47	33,22	31,37	23,76	23,91
L Pubblica ammin.	28,07	22,71	22,79	22,36	26,40	25,63
M Istruzione	17,93	15,58	19,65	18,94	15,85	17,84
N Sanità	21,28	47,78	53,89	52,57	38,80	39,50
O Serv. pubblici	25,13	40,08	47,47	57,86	43,13	39,30
X Non determinato	42,71	104,69	63,29	6,10	0,00	58,35
TOTALE	28,91	42,50	45,78	44,09	33,39	35,52

Fonte: Elaborazioni IRES su dati Banca Dati INAIL, 2008; il dato risente dell'assenza - nel numero di addetti considerati per il calcolo - degli apprendisti e dei lavoratori della pesca e dei trasporti associati in cooperative di pescatori e di facchini

2.3.2.2. I settori

I settori nei quali si concentra il maggior numero di infortuni sono: le costruzioni (12,4% del totale per Industria e Servizi), i trasporti e comunicazioni (8,4%), l'industria dei metalli (7,1%), le attività immobiliari e i servizi alle imprese (6,5%), il commercio al dettaglio (4,7%), la sanità e i servizi sociali (4,2%), gli alberghi e servizi (3,9%).

Considerando, invece, l'indice di frequenza di infortunio (numero di infortuni rapportato agli addetti) osserviamo che i settori nei quali è più elevato sono: l'industria dei metalli, l'industria di trasformazione, del legno, le costruzioni.

Per quanto riguarda il tasso di infortuni mortali, i lavoratori più a rischio sono quelli delle costruzioni, dell'estrazione di minerali, dell'industria di trasformazione, dei trasporti.

Per quanto riguarda il tasso di infortuni che provocano inabilità permanenti, i lavoratori più a rischio sono nei settori: costruzioni, industria del legno, industria delle trasformazioni e in quella dei metalli.

Per quanto riguarda il tasso di infortuni che provocano inabilità temporanea, i rischi più elevati sono nei settori: industria dei metalli, della trasformazione, del legno e nelle costruzioni.

Quantificando gli infortuni in «giornate di lavoro perdute in un anno per ogni singolo addetto» l'INAIL costruisce il rapporto di gravità⁶. I settori nei quali gli infortuni hanno conseguenze più gravi, e dunque determinano assenze più lunghe dal lavoro, sono il settore delle costruzioni (con 8 giornate perse di lavoro per ogni singolo addetto), l'industria del legno (6,2), l'estrazione dei minerali (5,6), l'industria di trasformazione (5,5) e quella dei metalli (5,0).

⁶ Rapporto di gravità per addetto: è il rapporto tra le conseguenze degli eventi lesivi indennizzati (integrati per tenere conto dei casi non ancora liquidati) e il numero degli esposti. Tutte le tipologie di conseguenze sono espresse in giornate perdute, quantificate sulla base di convenzioni internazionali recepite dall'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione):

- inabilità temporanea: giornate effettivamente perdute, compresi i giorni di carenza;
- inabilità permanente: ogni grado di inabilità equivale a 75 giornate perdute;
- morte: ogni caso equivale a 7500 giornate perdute.

Tabella 2.18. Frequenza relativa d'infortunio (per 1000 addetti) per settore di attività economica e tipo di conseguenza, media 2003-2005

Settori di attività economica	Tipo di conseguenza			Totale
	Inabilità temporanea	Inabilità permanente	Morte	
A Agrindustria	25,05	1,87	0,06	26,98
B Pesca	20,19	1,79	0,00	21,98
C Estraz. minerali	25,07	2,51	0,18	27,76
DA Ind. alimentare	33,24	1,67	0,05	34,96
DB Ind. tessile	17,52	0,78	0,02	18,32
DC Ind. conciaria	16,12	0,76	0,01	16,89
DD Ind. legno	49,63	4,08	0,08	53,79
DE Ind. carta	22,21	1,03	0,02	23,25
DF Ind. petrolio	10,27	0,73	0,04	11,04
DG Ind. chimica	15,11	0,68	0,06	15,85
DH Ind. gomma	42,79	1,64	0,03	44,46
DI Ind. trasformaz.	52,06	3,02	0,13	55,21
DJ Ind. metalli	56,21	2,80	0,10	59,11
DK Ind. meccanica	37,02	1,34	0,05	38,41
DL Ind. elettrica	17,43	0,70	0,03	18,17
DM Ind. mezzi tras.	41,32	1,23	0,02	42,58
DN Altre industrie	35,97	1,95	0,04	37,96
<i>D Tot. ind. manif.</i>	<i>34,79</i>	<i>1,65</i>	<i>0,05</i>	<i>36,50</i>
E Elet. gas acqua	17,40	1,02	0,03	18,45
F Costruzioni	48,26	4,66	0,20	53,12
G50 Comm. rip. auto	27,18	1,77	0,06	29,01
G51 Comm. ingrosso	17,05	1,00	0,04	18,09
G52 Comm. dettaglio	25,31	1,03	0,03	26,37
<i>G Tot. commercio</i>	<i>22,59</i>	<i>1,15</i>	<i>0,04</i>	<i>23,78</i>
H Alberg. e rist.	35,76	1,23	0,03	37,02
I Trasporti	33,11	2,14	0,11	35,36
J Interim. finanz.	2,75	0,21	0,01	2,97
K Att. immobiliari	17,52	0,88	0,03	18,44
L Pubblica ammin.	16,02	0,83	0,01	16,86
M Istruzione	8,63	0,41	0,00	9,05
N Sanità	24,51	0,80	0,01	25,31
O Serv. pubblici	24,34	1,26	0,03	25,62
X Att. non deter.	39,05	1,00	0,00	40,05
TOTALE	28,30	1,61	0,06	29,97

Fonte: Banca Dati INAIL, 2008

Tabella 2.19. Graduatoria dei settori per frequenza relativa d'infortunio secondo il tipo di conseguenza, (valori riferiti alla media 2003-2005; ordine decrescente: in alto i paesi con la maggiore frequenza relativa d'infortunio)

<i>Graduatoria</i>	<i>Inabilità temporanea</i>	<i>Inabilità permanente</i>	<i>Morte</i>	<i>Totale</i>
1	Ind. metalli	Costruzioni	Costruzioni	Ind. metalli
2	Ind. trasformaz.	Ind. legno	Estraz. minerali	Ind. trasformaz.
3	Ind. legno	Ind. trasformaz.	Ind. trasformaz.	Ind. legno
4	Costruzioni	Ind. metalli	Trasporti	Costruzioni
5	Ind. gomma	Estraz. minerali	Ind. metalli	Ind. gomma
6	Ind. mezzi tras.	Trasporti	Ind. legno	Ind. mezzi tras.
7	Att. non deter.	Altre industrie	Agrindustria	Att. non deter.
8	Ind. meccanica	Agrindustria	Comm. rip. auto	Ind. meccanica
9	Altre industrie	Pesca	Totale	Altre industrie
10	Alberg. e rist.	Comm. rip. auto	Ind. chimica	Alberg. e rist.
11	Ind. alimentare	Ind. alimentare	Ind. alimentare	Trasporti
12	Trasporti	Ind. gomma	Ind. meccanica	Ind. alimentare
13	Totale	Totale	Altre industrie	Totale
14	Comm. rip. auto	Ind. meccanica	Comm. ingrosso	Comm. rip. auto
15	Comm. dettaglio	Serv. pubblici	Ind. petrolio	Estraz. minerali
16	Estraz. minerali	Ind. mezzi tras.	Ind. gomma	Agrindustria
17	Agrindustria	Alberg. e rist.	Serv. pubblici	Comm. dettaglio
18	Sanità	Comm. dettaglio	Alberg. e rist.	Serv. pubblici
19	Serv. pubblici	Ind. carta	Comm. dettaglio	Sanità
20	Ind. carta	Elet. gas acqua	Elet. gas acqua	Ind. carta
21	Pesca	Att. non deter.	Att. immobiliari	Pesca
22	Ind. tessile	Comm. ingrosso	Ind. elettrica	Elet. gas acqua
23	Att. immobiliari	Att. immobiliari	Ind. mezzi tras.	Att. immobiliari
24	Ind. elettrica	Pubblica ammin.	Ind. carta	Ind. tessile
25	Elet. gas acqua	Sanità	Ind. tessile	Ind. elettrica
26	Comm. ingrosso	Ind. tessile	Pubblica ammin.	Comm. ingrosso
27	Ind. conciaria	Ind. conciaria	Sanità	Ind. conciaria
28	Pubblica ammin.	Ind. petrolio	Ind. conciaria	Pubblica ammin.
29	Ind. chimica	Ind. elettrica	Interm. finanz.	Ind. chimica
30	Ind. petrolio	Ind. chimica	Pesca	Ind. petrolio
31	Istruzione	Istruzione	Att. non deter.	Istruzione
32	Interm. finanz.	Interm. finanz.	Istruzione	Interm. finanz.

Fonte: Elaborazioni IRES su dati Banca Dati INAIL, 2008

Tabella 2.20. Infortuni sul lavoro, andamento del fenomeno, variazione in val. % e val. ass., 2004-2006, ordine per var. % 2005-2006, Industria e Servizi

	2004	2005	2006	Var. 2004-2005		Var. 2005-2006	
				v. %	v.a.	v. %	v.a.
Attività immobiliari e servizi alle imprese	50.508	50.471	54.387	-0,1	-37	7,8	3.916
Personale domestico	2.572	2.593	2.767	0,8	21	6,7	174
Istruzione	5.468	6.062	6.411	10,9	594	5,8	349
Agricoltura	4.300	4.451	4.662	3,5	151	4,7	211
Intermediazione finanziaria	6.390	6.633	6.935	3,8	243	4,6	302
Industria fabbricazione mezzi di trasporto	16.722	16.360	16.557	-2,2	-362	1,2	197
Industria macchine elettriche	12.353	11.386	11.485	-7,8	-967	0,9	99
Commercio all'ingrosso	21.991	21.677	21.839	-1,4	-314	0,7	162
Servizi	339.808	341.347	341.910	0,5	1.539	0,2	563
Altri servizi pubblici	28.600	30.537	30.538	6,8	1.937	0,0	1
Industria dei metalli	63.139	59.186	58.980	-6,3	-3.953	-0,3	-206
Sanità e servizi sociali	34.036	35.331	35.175	3,8	1.295	-0,4	-156
Industria conciaria	4.290	3.823	3.803	-10,9	-467	-0,5	-20
Trasporti e comunicazioni	70.727	70.549	69.840	-0,3	-178	-1,0	-709
Industria meccanica	33.471	30.826	30.516	-7,9	-2.645	-1,0	-310
Totale	869.439	844.951	836.366	-2,8	-24.488	-1,0	-8.585

(segue)

Tabella 2.20. (segue)

	2004	2005	2006	Var. 2004-2005		Var. 2005-2006	
				v. %	v.a.	v. %	v.a.
Non determinato	171.371	164.759	162.990	-3,9	-6.612	-1,1	-1.769
Industria della gomma e plastica	12.299	11.410	11.261	-7,2	-889	-1,3	-149
Totale commercio	79.197	77.867	76.768	-1,7	-1.330	-1,4	-1.099
Altre industrie	14.864	13.458	13.266	-9,5	-1.406	-1,4	-192
Commercio al dettaglio	40.443	39.852	39.124	-1,5	-591	-1,8	-728
Totale Industrie manifatturiere	235.662	220.214	215.693	-6,6	-15.448	-2,1	-4.521
Industria	358.260	338.845	331.466	-5,4	-19.415	-2,2	-7.379
Costruzioni	110.639	106.436	103.894	-3,8	-4.203	-2,4	-2.542
Alberghi e ristoranti	32.901	33.366	32.425	1,4	465	-2,8	-941
Industria lav. minerali non metalliferi	17.585	16.004	15.539	-9,0	-1.581	-2,9	-465
Industria del petrolio	449	397	385	-11,6	-52	-3,0	-12
Commercio e riparazione auto	16.763	16.338	15.805	-2,5	-425	-3,3	-533
Industria chimica	6.664	6.291	6.076	-5,6	-373	-3,4	-215
Industria della carta	9.847	9.588	9.200	-2,6	-259	-4,0	-388
Pubblica Amministrazione	29.409	27.938	26.664	-5,0	-1.471	-4,6	-1.274
Industria del legno	11.285	10.499	10.017	-7,0	-786	-4,6	-482
Elettricità, gas, acqua	5.391	5.408	5.091	0,3	17	-5,9	-317
Industria alimentare	20.397	19.970	18.614	-2,1	-427	-6,8	-1.356
Estrazione di minerali	1.823	1.853	1.726	1,6	30	-6,9	-127
Industria tessile e abbigliamento	12.297	11.016	9.994	-10,4	-1.281	-9,3	-1.022
Pesca	445	483	400	8,5	38	-17,2	-83

Fonte: Elaborazioni IRES su dati Banca Dati INAIL, 2008

Tabella 2.21. Infortuni sul lavoro mortali, andamento del fenomeno (variazione in val. % e peso degli infortuni mortali sul totale (val. %), Industria e Servizi, 2004-2006

	2004	2005	2006	Var. % 2004-2005 (in grigio i settori in aumento)	Var. % 2005-2006 (in grigio i settori in aumento)	% sul totale 2006
Agricoltura	10	8	9	- 20,0	12,5	0,77
Pesca	5	3	3	- 40,0	-	0,26
Estrazione di minerali	12	8	13	- 33,3	62,5	1,11
Industria alimentare	23	29	29	26,1	0,0	2,48
Industria tessile e abbigliamento	8	11	13	37,5	18,2	1,11
Industria del cuoio, pelle e similari	5	4		- 20,0	- 100,0	-
Industria del legno	21	14	15	- 33,3	7,1	1,28
Industria della carta	8	9	10	12,5	11,1	0,86
Industria del petrolio	2	1	4	- 50,0	300,0	0,34
Industria chimica	18	16	11	- 11,1	- 31,3	0,94
Industria della gomma e plastica	11	6	22	- 45,5	266,7	1,88
Industria lav. minerali non metalliferi	33	33	30	-	- 9,1	2,57
Industria dei metalli	89	75	73	- 15,7	- 2,7	6,24
Industria meccanica	40	29	23	- 27,5	- 20,7	1,97
Industria macchine elettriche	20	15	20	- 25,0	33,3	1,71
Industria fabbr. mezzi di trasporto	10	17	11	70,0	- 35,3	0,94
Altre industrie	13	14	20	7,7	42,9	1,71
Totale Industrie manifatturiere	301	273	281	- 9,3	2,9	24,04
Elettricità, gas, acqua	8	7	10	- 12,5	42,9	0,86
Costruzioni	311	284	318	- 8,7	12,0	27,20
Industria	647	583	634	- 9,9	8,7	54,23

(segue)

Tabella 2.21. (segue)

	2004	2005	2006	Var. % 2004-2005 (in grigio i settori in aumento)	Var. % 2005-2006 (in grigio i settori in aumento)	% sul totale 2006
Commercio e riparazione auto	26	29	40	11,5	37,9	3,42
Commercio all'ingrosso	43	47	51	9,3	8,5	4,36
Commercio al dettaglio	38	40	38	5,3	- 5,0	3,25
Totale commercio	107	116	129	8,4	11,2	11,04
Alberghi e ristoranti	32	42	38	31,3	- 9,5	3,25
Trasporti e comunicazioni	165	182	162	10,3	- 11,0	13,86
Intermediazione finanziaria	12	16	5	33,3	- 68,8	0,43
Attività immobiliari e servizi alle imprese (N.B.)	65	68	75	4,6	10,3	6,42
Pubblica Amministrazione	14	12	11	- 14,3	- 8,3	0,94
Istruzione	3	3	2	- 0,0	- 33,3	0,17
Sanità e servizi sociali	17	14	27	- 17,6	92,9	2,31
Altri servizi pubblici	25	29	33	16,0	13,8	2,82
Personale domestico	6	4	2	- 33,3	- 50,0	0,17
Servizi	446	486	484	9,0	- 0,4	41,40
Non determinato	44	53	51	20,5	- 3,8	4,36
Totale	1.137	1.122	1.169	- 1,3	4,2	100,00

Fonte: Elaborazioni IRES su dati INAIL, Rapporto 2006

Analizzando l'andamento infortunistico nei tre anni tra il 2004 e il 2006 osserviamo che i settori nei quali si è registrato un incremento del numero di infortuni, e dunque una controtendenza rispetto al calo complessivo, sono soprattutto i settori dei servizi, in particolare: l'istruzione; l'intermediazione finanziaria; l'agrindustria; le attività immobiliari e i servizi alle imprese; il personale domestico; la sanità e servizi sociali e altri servizi pubblici. Mentre i settori che hanno avuto una diminuzione notevole del numero di infortuni sono soprattutto i settori industriali, in particolare: l'industria del legno, quella conciaria, della lavorazione dei minerali non metalliferi, del petrolio, quella tessile e dell'abbigliamento.

Riguardo all'andamento degli infortuni mortali osserviamo come il settore delle costruzioni, quello delle industrie manifatturiere e quelli del commercio siano i più critici, sia per l'alta concentrazione del numero di morti sia per il loro aumento registrato nel 2006, a fronte di un anno precedente nel quale erano in diminuzione.

Tra i servizi preoccupa l'aumento registrato dalle attività immobiliari e i servizi alle imprese, dagli alberghi e ristoranti, dalla sanità e servizi sociali.

2.3.2.3. *Gli infortuni in itinere*

Il rischio *in itinere* non può essere considerato come un fattore di rischio esterno al contesto di lavoro, poiché esso non è semplicemente un problema di sicurezza stradale ma è condizionato dai cambiamenti principali avvenuti nel sistema produttivo, in particolare: dall'aumento dei trasporti anche conseguente all'espansione del settore dei Servizi, dal pendolarismo, dall'intensificarsi dei ritmi di produzione e di lavoro, dalle esternalizzazioni e dalla frammentazione della filiera produttiva.

Gli infortuni *in itinere* rappresentano nel complesso dell'industria e dei servizi il 10,1% degli infortuni.

I settori nei quali questo tipo di infortuni è inferiore alla media, e dunque hanno un minore peso sul totale del singolo settore, sono: la pesca (il 4,8% degli infortuni avviene *in itinere*); le costruzioni (5,7%); l'industria del legno (6,9%); l'estrazione di minerali (7,2%); l'industria della lavorazione dei minerali non metalliferi (7,6%); l'industria dei metalli (8,2%); l'agrindustria (9,1%). In alcuni settori, invece, questa tipologia di infortuni incide in maniera davvero elevata

Tabella 2.22. Infortuni sul lavoro e infortuni in itinere, andamento del fenomeno (variazione in val. %) e peso degli infortuni in itinere sul totale degli infortuni del singolo settore (val. %), Industria e Servizi, 2004-2006

	Infortuni		Infortuni in itinere		Infortuni non itinere		Infortuni in itinere	
	Var. % 2004-2005	Var. % 2005-2006	Var. % 2004-2005	Var. % 2005-2006	Var. % 2004-2005	Var. % 2005-2006	Var. % 2004-2005	Var. % 2005-2006
Agricoltura	3,5	4,7	17,4	2,7	2,3	5,0	9,1	
Pesca	8,5	-17,2	7,7	35,7	8,6	-18,8	4,8	
Estrazione di minerali	1,6	-6,9	34,4	3,3	-0,1	-7,6	7,2	
Industria alimentare	-2,1	-6,8	4,4	-0,9	-2,8	-7,4	10,5	
Industria tessile e abbigliamento	-10,4	-9,3	-3,1	-6,7	-12,1	-9,9	20,7	
Industria del cuoio, pelle e similari	-10,9	-0,5	-13,3	7,2	-10,1	-3,0	25,8	
Industria del legno	-7,0	-4,6	-11,3	2,7	-6,7	-5,1	6,9	
Industria della carta	-2,6	-4,0	0,8	2,2	-3,1	-5,0	14,0	
Industria del petrolio	-11,6	-3,0	39,1	-17,2	-17,4	-0,3	13,8	
Industria chimica	-5,6	-3,4	8,1	-7,9	-7,9	-2,5	15,9	
Industria della gomma e plastica	-7,2	-1,3	-0,3	-2,5	-8,0	-1,2	10,9	
Industria lav. minerali non metalliferi	-9,0	-2,9	3,9	-7,1	-10,0	-2,5	7,6	
Industria dei metalli	-6,3	-0,3	-0,2	1,0	-6,8	-0,5	8,2	
Industria meccanica	-7,9	-1,0	-8,1	2,2	-7,9	-1,4	10,7	
Industria macchine elettriche	-7,8	0,9	5,7	4,0	-10,5	0,1	19,5	
Industria fabbricazione mezzi di trasporto	-2,2	1,2	12,8	2,0	-3,6	1,1	10,4	
Altre industrie	-9,5	-1,4	-10,5	2,4	-9,3	-1,9	12,5	
Totale Industrie manifatturiere	-6,6	-2,1	-1,0	0,0	-7,2	-2,3	11,2	

(segue)

Tabella 2.22. (segue)

	Infortuni		Infortuni in itinere		Infortuni non itinere		Infortuni in itinere		Infortuni non itinere	
	Var. % 2004-2005	Var. % 2005-2006	Var. % 2004-2005	Var. % 2005-2006	Var. % 2004-2005	Var. % 2005-2006	Var. % 2004-2005	Var. % 2005-2006	Var. % 2004-2005	Var. % 2005-2006
Elettricità, gas, acqua	0,3	-5,9	7,9	-2,9	-0,7	-6,3	13,6			
Costruzioni	-3,8	-2,4	2,5	0,5	-4,1	-2,6	5,7			
Industria	-5,4	-2,2	0,2	0,1	-6,0	-2,4	9,4			
Commercio e riparazione auto	-2,5	-3,3	-0,8	7,5	-2,8	-4,6	12,6			
Commercio all'ingrosso	-1,4	0,7	7,7	-3,3	-3,0	1,5	15,4			
Commercio al dettaglio	-1,5	-1,8	4,4	-0,1	-2,5	-2,2	16,7			
Totale commercio	-1,7	-1,4	4,5	0,1	-2,7	-1,7	15,5			
Alberghi e ristoranti	1,4	-2,8	9,3	-2,7	0,3	-2,8	13,2			
Trasporti e comunicazioni	-0,3	-1,0	7,5	8,2	-1,0	-2,0	11,0			
Intermediazione finanziaria	3,8	4,6	6,0	6,2	2,0	3,1	46,6			
Attività immobiliari e servizi alle imprese (N.B.)	-0,1	7,8	6,8	7,1	-1,7	7,9	20,1			
Pubblica Amministrazione	-5,0	-4,6	0,9	-0,4	-6,0	-5,3	16,4			
Istruzione	10,9	5,8	17,8	12,7	10,1	4,9	11,5			
Sanità e servizi sociali	3,8	-0,4	12,8	0,9	2,3	-0,7	15,8			
Altri servizi pubblici	6,8	0,0	12,8	0,3	6,0	0,0	12,4			
Personale domestico	0,8	6,7	2,0	7,5	0,6	6,6	15,5			
Servizi	0,5	0,2	7,1	3,0	-0,6	-0,3	15,5			
Non determinato (*)	-3,9	-1,1	22,0	-7,8	-4,0	-1,0	0,4			
Totale	-2,8	-1,0	4,5	1,8	-3,6	-1,3	10,1			

Fonte: Elaborazioni IRES su dati Banca Dati INAIL, 2008

Tabella 2.23. Infortuni sul lavoro mortali e infortuni in itinere mortali, andamento del fenomeno (variazione in val. %) e peso degli infortuni in itinere sul totale degli infortuni del singolo settore e per Industria e Servizi (val. %), Industria e Servizi, 2004-2006

	Inf. mortali		Inf. mortali in itinere			Inf. mortali non in itinere			% inf. in itinere sul tot industria e servizi
	Var. % 2004-2005	Var. % 2005-2006	Var. % 2004-2005	Var. % 2005-2006	Var. % 2004-2005	Var. % 2005-2006	Var. % 2004-2005	Var. % 2005-2006	
Agricoltura	-20,0	12,5	-50,0	0,0	-12,5	14,3	11,1	11,1	0,4
Pesca	-40,0	0,0	-	-	-40,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Estrazione di minerali	-33,3	62,5	100,0	-50,0	-45,5	100,0	7,7	7,7	0,4
Industria alimentare	26,1	0,0	14,3	0,0	31,3	0,0	27,6	27,6	3,3
Industria tessile e abbigliamento	37,5	18,2	150,0	-20,0	0,0	50,0	30,8	30,8	1,6
Industria del cuoio, pelle e similari	-20,0	-100,0	-33,3	-100,0	0,0	-100,0	0,0	0,0	0,0
Industria del legno	-33,3	7,1	-75,0	200,0	-23,5	-7,7	20,0	20,0	1,2
Industria della carta	12,5	11,1	-25,0	-33,3	50,0	33,3	20,0	20,0	0,8
Industria del petrolio	-50,0	300,0	-100,0	-	-	300,0	0,0	0,0	0,0
Industria chimica	-11,1	-31,3	133,3	-42,9	-40,0	-22,2	36,4	36,4	1,6
Industria della gomma e plastica	-45,5	266,7	50,0	133,3	-66,7	400,0	31,8	31,8	2,9
Industria lav. minerali non metalliferi	0,0	-9,1	20,0	0,0	-3,6	-11,1	20,0	20,0	2,4
Industria dei metalli	-15,7	-2,7	-20,0	-18,8	-14,5	1,7	17,8	17,8	5,3
Industria meccanica	-27,5	-20,7	-25,0	-11,1	-28,6	-25,0	34,8	34,8	3,3
Industria macchine elettriche	-25,0	33,3	-12,5	28,6	-33,3	37,5	45,0	45,0	3,7
Industria fabbricazione mezzi di trasporto	70,0	-35,3	125,0	-77,8	33,3	12,5	18,2	18,2	0,8
Altre industrie	7,7	42,9	100,0	25,0	-9,1	50,0	25,0	25,0	2,0
Totale Industrie manifatturiere	-9,3	2,9	2,6	-11,3	-13,5	8,8	25,3	25,3	29,0

(segue)

Tabella 2.23. (segue)

	Inf. mortali			Inf. mortali in itinere			Inf. mortali non in itinere			% inf. in itinere sul tot settore	% inf. in itinere sul tot industria e servizi
	Var. %	Var. %	Var. %	Var. %	Var. %	Var. %	Var. %	Var. %			
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006			
Elettricità, gas, acqua	-12,5	42,9	0,0	50,0	-16,7	40,0	30,0	30,0	1,2		
Costruzioni	-8,7	12,0	-16,7	-10,0	-7,2	15,6	11,3	11,3	14,7		
Industria	-9,9	8,7	-4,6	-10,4	-11,2	14,0	17,7	17,7	45,7		
Commercio e riparazione auto	11,5	37,9	0,0	66,7	15,0	30,4	25,0	25,0	4,1		
Commercio all'ingrosso	9,3	8,5	-47,1	0,0	46,2	10,5	17,6	17,6	3,7		
Commercio al dettaglio	5,3	-5,0	-16,7	-6,7	25,0	-4,0	36,8	36,8	5,7		
Totale commercio	8,4	11,2	-26,8	10,0	30,3	11,6	25,6	25,6	13,5		
Alberghi e ristoranti	31,3	-9,5	50,0	-11,1	20,0	-8,3	42,1	42,1	6,5		
Trasporti e comunicazioni	10,3	-11,0	18,5	-18,8	8,7	-9,3	16,0	16,0	10,6		
Intermediazione finanziaria	33,3	-68,8	-40,0	-33,3	400,0	-90,0	80,0	80,0	1,6		
Attività immobiliari e servizi alle imprese (N.B.)	4,6	10,3	-24,0	47,4	22,5	-4,1	37,3	37,3	11,4		
Pubblica Amministrazione	-14,3	-8,3	-37,5	0,0	16,7	-14,3	45,5	45,5	2,0		
Istruzione	0,0	-33,3	0,0	-100,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0		
Sanità e servizi sociali	-17,6	92,9	0,0	0,0	-30,0	185,7	25,9	25,9	2,9		
Altri servizi pubblici	16,0	13,8	14,3	25,0	16,7	9,5	30,3	30,3	4,1		
Personale domestico	-33,3	-50,0	-66,7	-100,0	0,0	-33,3	0,0	0,0	0,0		
Servizi	9,0	-0,4	-9,9	0,8	17,8	-0,8	26,7	26,7	52,7		
Non determinato	20,5	-3,8	-40,0	33,3	28,2	-6,0	7,8	7,8	1,6		
Totale	-1,3	4,2	-7,9	-4,3	0,8	6,7	21,0	21,0	100,0		

Fonte: Elaborazioni IRES su dati Banca Dati INAIL, 2008

sul totale degli incidenti: riguarda un infortunato su cinque nelle industrie delle macchine elettriche, delle attività immobiliari e dei servizi per le imprese, dell'industria tessile e dell'abbigliamento; un infortunato su quattro nelle industrie conciarie e quasi la metà degli infortunati impiegati nell'intermediazione finanziaria (il 46,6%).

Nel complesso gli infortuni *in itinere* registrano un aumento negli ultimi anni: +4,5% tra il 2004 e il 2005 e +1,8% tra il 2005 e il 2006. Dunque, se scorporiamo dal totale degli infortuni quelli accaduti *in itinere* osserviamo che l'andamento decrescente si rileva più accentuato: gli infortuni nel complesso diminuiscono del 2,8% tra il 2004 e il 2005, e dell'1,0% tra il 2005 e il 2006, mentre i soli infortuni sul luogo di lavoro (non *in itinere*) diminuiscono in misura maggiore: rispettivamente del 3,6% e dell'1,3%.

Se soffermiamo l'analisi sugli *infortuni mortali in itinere*, osserviamo che essi rappresentano il 21% dei casi mortali (245 su 1.169 nel 2006) e registrano un calo del 7,9% tra il 2004 e il 2005 e del 4,3% nell'anno successivo. Scorporando i dati sugli infortuni *in itinere* mortali, considerando dunque solo quelli «non *in itinere*», osserviamo che essi aumentano dello 0,8% nel 2005 e del 6,7% nel 2006. Dunque l'aumento dei morti sul lavoro è determinato da un aumento di infortuni durante l'attività lavorativa.

Rispetto al totale dell'Industria e dei Servizi i settori nei quali si concentra il più alto numero di infortuni mortali *in itinere* sono: le costruzioni (il 14,7% del totale degli infortuni mortali *in itinere* avviene in questo settore), il complesso del commercio (13,5%), le attività immobiliari e servizi alle imprese (11,4%), i trasporti e le comunicazioni (10,6%), gli alberghi e ristoranti (6,5%).

2.3.3. *Il contesto individuale*

In questa sezione individueremo le variabili che attengono alle specificità individuali del lavoratore, ovvero i rischi correlati al genere, all'età, alla nazionalità e alla tipologia contrattuale.

2.3.3.1. *I rischi secondo il genere*

La maggioranza degli infortuni (il 73,1%) avviene a danno degli uomini, ma l'analisi della attuale tendenza del fenomeno infortunistico mette in evidenza alcuni punti critici per l'universo femminile.

Tabella 2.24. Occupati e infortuni per sesso, 2004-2006

	Val. ass. (in migliaia)			% sul totale		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Maschi	13.622	13.738	13.939	60,8	60,9	60,6
Femmine	8.783	8.825	9.049	39,2	39,1	39,4
Maschi e femmine	22.404	22.563	22.988	100,0	100,0	100,0
Maschi	718.475	690.230	678.581	74,3	73,4	73,1
Femmine	248.254	249.738	249.417	25,7	26,6	26,9
Maschi e femmine	966.729	939.968	927.998	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT, Forze di lavoro. Media 2006; INAIL, Rapporto 2006

Negli ultimi dieci anni l'occupazione femminile è cresciuta ad un ritmo più intenso rispetto a quella maschile (+21% contro +8%). Nel 2006 su 22.988 occupati il 39,4% è di sesso femminile e in questo anno l'occupazione è cresciuta di 435.000 unità, ovvero del 2,5% per l'occupazione femminile e dell'1,5% per quella maschile. Questo aumento dell'occupazione è accompagnato da una diminuzione del numero di infortuni che coinvolge essenzialmente l'universo maschile (-1,7%), mentre per le donne si registra una sostanziale stabilità nel numero di infortuni (-0,1%).

Nel 2006 un infortunio su quattro coinvolge una lavoratrice (26,9%) e l'incidenza di infortuni denunciati dalle lavoratrici sul totale degli infortuni è in leggero ma costante aumento.

Se rapportiamo il numero di infortuni a quello degli occupati, osserviamo come l'indice di frequenza sia più basso per l'universo femminile.

Tabella 2.25. *Indice di frequenza infortunistico (per 1000 occupati) per sesso, 2004-2006*

	2004	2005	2006
Maschi	52,7	50,2	48,7
Femmine	28,3	28,3	27,6
Maschi e femmine	43,1	41,7	40,4

Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT, Forze di lavoro. Media 2006; INAIL, Rapporto 2006

Bisogna però considerare che l'occupazione femminile si caratterizza per una maggiore incidenza di contratti a termine e di impiego *part time* e dunque il numero di infortuni deve essere messo in relazione alla differenza temporale nell'esposizione al rischio, determinata da un minore orario di lavoro e da periodi più frequenti di non occupazione.

Le lavoratrici registrano un'incidenza maggiore rispetto agli uomini di assunzioni con contratto a termine e nel 2006 il 78,4% dei *part time* è svolto da lavoratrici (2.394.000 lavoratrici contro 660 mila lavoratori). La media femminile settimanale di ore effettivamente lavorate pro capite è di 33 ore, mentre la media maschile è di 41 ore (ISTAT, 2006).

L'occupazione femminile, inoltre, è generalmente impiegata in settori e mansioni caratterizzati da un minore tasso infortunistico, come quelli dei servizi e della pubblica amministrazione, mentre i settori a prevalenza maschile sono quelli industriali.

Tabella 2.26. Occupati per settore e per sesso, media 2006

	<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>	<i>% femmine sul totale di settore</i>
Agricoltura	680	302	982	30,8
Industria	5.411	1.516	6.927	21,9
Industria in senso stretto	3.608	1.418	5.026	28,2
Costruzioni	1.803	98	1.900	5,2
Servizi	7.849	7.231	15.080	48,0
Commercio	2.117	1.405	3.522	39,9
Alberghi e ristoranti	567	547	1.114	49,1
Trasporti	740	157	897	17,5
Comunicazioni	199	128	328	39,0
Credito e assicurazioni	404	271	675	40,1
Servizi alle imprese	1.331	1.103	2.434	45,3
Pubblica amministrazione	978	478	1.456	32,8
Istruzione, Sanità e altri servizi	1.158	2.349	3.507	67,0
Altri servizi personali	355	793	1.148	69,1
Totale	13.939	9.049	22.988	39,4

Fonte: ISTAT, Forze di lavoro, media 2006

Per le lavoratrici si registra in generale un'incidenza di infortuni meno gravi rispetto a quelli dei lavoratori, anche se bisogna considerare che nel complesso le invalidità temporanee sulla totalità degli infortuni rappresentano la maggioranza dei casi per entrambi i sessi e la loro incidenza percentuale è molto simile. Difatti la durata media dei giorni di assenza dal lavoro non è poi molto diversa tra uomini e donne: è di 29 giornate per i primi e di 28 per le seconde, a testimonianza di una eguaglianza tra i sessi nella gravità degli infortuni subiti. Questa unica giornata di differenza è seguita da una forte sproporzione nell'indennizzo medio, che è di circa 1221 euro per gli uomini e di 1031 euro per le donne, dovuto agli stipendi meno elevati percepiti dalle lavoratrici.

Tabella 2.27. Infortuni sul lavoro avvenuti nel 2006 e indennizzati al 30.05.2007 per sesso

	Temporanea		Permanente		Morte	Totale indennizzati
	In capitale	In rendita	In capitale	In rendita		
Maschi	440.601	17.768	3.726	21.494	1.100	463.195
Femmine	152.932	4.733	558	5.291	92	158.315
Totale	593.533	22.501	4.284	26.785	1.192	621.510
Maschi	95,1	3,8	0,8	4,6	0,2	100,0
Femmine	96,6	3,0	0,4	3,3	0,1	100,0
Totale	95,5	3,6	0,7	4,3	0,2	100,0

Fonte: Elaborazioni IRES su dati INAIL, Rapporto 2006

Tabella 2.28. Percentuale di infortuni definiti entro il 30-04-2007 sui casi denunciati nel 2004-2005-2006, Industria e Servizi

Anni, sesso	Indennizzati (totale)	Definiti senza indennizzo			In corso di definizione	Totale denunce
		Positivi senza indennizzo	Negativi	Franchigie		
Maschi						
2004	69,6	1,0	14,0	15,1	0,3	100,0
2005	69,1	1,1	14,8	14,2	0,8	100,0
2006	67,6	1,1	14,9	13,9	2,5	100,0
Femmine						
2004	63,6	1,7	15,7	18,6	0,3	100,0
2005	63,4	2,0	16,1	17,6	0,8	100,0
2006	62,4	1,9	16,3	17,1	2,4	100,0
Maschi e femmine						
2004	68,1	1,2	14,5	15,9	0,3	100,0
2005	67,7	1,3	15,1	15,1	0,8	100,0
2006	66,2	1,3	15,3	14,7	2,5	100,0

Fonte: INAIL, Rapporto 2006

Se analizziamo l'incidenza dei casi indennizzati sul totale delle denunce effettuate, osserviamo che essa è maggiore tra gli uomini, mentre i casi positivi senza indennizzo e quelli negativi hanno una maggiore incidenza per le donne. Se per gli infortuni senza indennizzo questo può essere plausibile (le donne hanno una forte presenza tra i dipendenti pubblici e svolgono in genere mansioni meno rischiose) per i casi negativi non c'è una spiegazione che possa facilmente riferirsi alla connotazione di genere.

La segregazione di genere propria del mercato del lavoro italiano, per cui in alcuni settori la maggioranza dell'occupazione è femminile mentre in altri è maschile, si ripercuote anche nella distribuzione degli infortuni. I settori che più si caratterizzano per un'alta incidenza di infortuni ai danni di uomini sono soprattutto quelli dell'industria, caratterizzati da lavori estremamente faticosi e ad alto rischio, in particolare nelle costruzioni, nell'estrazione di minerali, nell'industria dei metalli, nel commercio e riparazione di auto. I settori che più si caratterizzano per un'alta incidenza di infortuni ai danni di donne sono soprattutto quelli dei servizi, in particolare nel personale domestico, nella sanità e nei servizi sociali, nella pubblica amministrazione, negli alberghi e ristoranti.

Sicuramente la ripartizione degli infortuni per settore è un riflesso della distribuzione per genere della forza lavoro, eppure non descrive semplicemente in quali settori gli uomini e le donne sono più occupati, ma evidenzia come il processo di segregazione nel mercato del lavoro sia più marcato per quei settori che sono ad alto rischio, e questo vale sia per gli uomini che per le donne. I settori che si caratterizzano per un elevato tasso infortunistico sono le costruzioni, l'industria dei metalli, l'estrazione di minerali tra i settori dell'industria, così come il commercio e riparazione di auto tra i settori commerciali, così come la sanità, gli alberghi e i ristoranti tra quelli dei servizi. Dunque nell'industria, nel commercio, nei servizi, i settori che mostrano una maggiore segregazione di genere sono anche quelli a più alto rischio. Ciò significa che, gli uomini e le donne che sono più soggetti a subire il condizionamento proprio del mercato del lavoro – per cui esistono settori più maschili ed altri più femminili – sono anche quelli che tendenzialmente andranno ad essere occupati nei settori più a rischio, dunque, lo svantaggio nel mercato del lavoro si traduce facilmente in uno svantaggio per la sicurezza.

Le differenze di genere non si riscontrano solamente nel numero

Tabella 2.29. Distribuzione % degli infortuni per maschi e femmine, e graduatoria dei settori con la più alta concentrazione di infortuni secondo il genere, Industria e Servizi, 2006

% di infortuni ai danni di maschi sul totale di settore		% di infortuni ai danni di femmine sul totale di settore	
Costruzioni	98,4	Personale domestico	89,4
Estrazione di minerali	97,0	Sanità e servizi sociali	73,1
Industria dei metalli	94,4	Pubblica Amministrazione	55,1
Commercio e riparazione auto	94,1	Alberghi e ristoranti	52,8
Industria del petrolio	93,2	Istruzione	52,0
Pesca	92,8	Industria tessile e abbigliamento	48,3
Industria del legno	92,4	Intermediazione finanziaria	47,9
Industria meccanica	91,0	Commercio al dettaglio	46,5
Industria lav. minerali non metalliferi	90,0	Attività immobiliari e servizi alle imprese	42,0
Industria	89,5	Servizi	39,6
Industria fabbr. mezzi di trasporto	89,4	Industria del cuoio, pelle e similari	35,5
Elettricità, gas, acqua	86,5	Altri servizi pubblici	33,4
Industria della gomma e plastica	85,5	Totale commercio	30,6
Totale Industrie manifatturiere	85,4	Industria alimentare	29,0
Altre industrie	84,5	Non determinato (*)	26,9
Trasporti e comunicazioni	82,3	Industria e Servizi	25,6
Commercio all'ingrosso	80,3	Agricoltura	24,7
Industria della carta	78,2	Industria macchine elettriche	22,9
Industria chimica	77,5	Industria chimica	22,5
Industria macchine elettriche	77,1	Industria della carta	21,8

(segue)

Tabella 2.29. (segue)

<i>% di infortuni ai danni di maschi sul totale di settore</i>	<i>% di infortuni ai danni di femmine sul totale di settore</i>
Agricoltura	19,7
Industria e Servizi	17,7
Non determinato (*)	15,5
Industria alimentare	14,6
Totale commercio	14,5
Altri servizi pubblici	13,5
Industria del cuoio, pelle e similari	10,6
Servizi	10,5
Attività immobiliari e serv. alle impr.	10,0
Commercio al dettaglio	9,0
Intermediazione finanziaria	7,6
Industria tessile e abbigliamento	7,3
Istruzione	6,8
Alberghi e ristoranti	5,9
Pubblica Amministrazione	5,6
Sanità e servizi sociali	3,0
Personale domestico	1,6
Commercio all'ingrosso	19,7
Trasporti e comunicazioni	17,7
Altre industrie	15,5
Totale Industrie manifatturiere	14,6
Industria della gomma e plastica	14,5
Elettricità, gas, acqua	13,5
Industria fabbricazione mezzi di trasporto	10,6
Industria	10,5
Industria lav. minerali non metalliferi	10,0
Industria meccanica	9,0
Industria del legno	7,6
Pesca	7,3
Industria del petrolio	6,8
Commercio e riparazione auto	5,9
Industria dei metalli	5,6
Estrazione di minerali	3,0
Costruzioni	1,6

Fonte: Elaborazioni IRES su dati INAIL, Rapporto 2006

di infortuni, ma sussistono anche e soprattutto in relazione alle differenti condizioni di lavoro e alle diverse tipologie di rischi ai quali si è esposti. Mentre gli uomini, come abbiamo visto, hanno maggiori probabilità delle donne di subire infortuni sul lavoro, le donne hanno maggiori probabilità di contrarre malattie e manifestare patologie causate dall'attività lavorativa. Nello specifico, riguardo alle malattie professionali, gli uomini hanno maggiori probabilità di contrarre malattie cardiache, disturbi dell'udito, delle vie respiratorie e dei polmoni, mentre le donne hanno maggiori probabilità degli uomini di manifestare disturbi agli arti superiori, stress indotto da lavoro, malattie infettive e affezioni cutanee⁷.

2.3.3.2. I rischi secondo l'età

Nel 2006 hanno subito un infortunio 49 lavoratori su 1000 al di sotto dei 34 anni, 36,2 tra i 35 e i 64 anni, e 30,2 al di sopra dei 65 anni, dunque l'analisi del tasso infortunistico dimostra una maggiore incidenza di infortuni per le classi giovanili. Questo divario si registra per entrambi i sessi, anche se è molto più evidente per l'universo maschile, per il quale addirittura il tasso infortunistico degli under 34 si eleva fino a raggiungere i 63 casi di infortunio ogni 1.000 lavoratori.

Tabella 2.30. Indice di frequenza (per 1000 occupati) per classe di età, 2006

	<i>Fino a 34</i>	<i>35-64</i>	<i>> 65</i>	<i>Totale</i>
Maschi	63,0	42,2	32,1	48,5
Femmine	28,9	26,8	23,5	27,5
Totale	49,0	36,2	30,2	40,2

Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT, Forze di lavoro. Media 2006; INAIL, Rapporto 2006

Le cause principali di questa maggiore esposizione al rischio dei più giovani sono: la minore esperienza lavorativa, la carenza di formazione sui rischi professionali, le difficili condizioni fisiche e psicologiche in cui i giovani sono costretti ad operare, determinate

⁷ Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro (2003), *Prospettive di genere applicate alla salute e sicurezza del lavoro*, Roma, ISPESL.

sia da variabili interne all'impresa, come l'organizzazione del lavoro, sia da variabili esterne, come lo scenario contrattuale e il mercato del lavoro.

I giovani partecipano poco al mercato del lavoro del nostro paese, il tasso di attività di chi ha meno di 24 anni è del 32% e il tasso di occupazione è del 24,7%, mentre nella classe di età tra i 35 e i 54 anni questi tassi sono rispettivamente del 78,5% e del 75,1%. La crescita del numero di occupati nel 2006 è stata garantita soprattutto dai lavoratori over 35, a scapito delle classi più giovani. Questa tendenza è negativa e nell'arco di dieci anni la partecipazione al mercato del lavoro, per chi ha meno di 24 anni, è diminuita del 7,7%, in controtendenza rispetto all'Europa, dove si registra un aumento dello 0,4%. Così oggi l'Italia è, tra i grandi paesi europei, quello con il più basso tasso di occupazione giovanile (Eurostat, 2007). Vista la difficoltà di trovare un'occupazione, la tendenza è quella di posticipare l'ingresso nel mercato del lavoro: i giovani tendono a restare nel sistema formativo, e dei giovani «non attivi», tra i 15 e i 24 anni, ben l'80% decide di proseguire gli studi (ISTAT, Rilevazione sulle forze lavoro, IV trimestre, 2006; Eurostat, 2006).

Del resto il mercato del lavoro per i più giovani è fortemente instabile. In Italia circa il 9% dei contratti è a termine e la tendenza all'utilizzo di questa tipologia di assunzione si afferma di anno in anno: rispetto al 2005 l'aumento di occupati è stato di 425mila unità, ma quasi la metà (il 46%) è costituita da lavoratori e lavoratrici a termine⁸.

La disoccupazione e la precarietà contrattuale riducono fortemente il margine di manovra dei lavoratori più giovani, che sono costretti ad accettare mansioni meno qualificate rispetto al titolo conseguito e lavori più rischiosi di quelli che sarebbero pronti a svolgere per le competenze acquisite e l'esperienza maturata.

Per quanto riguarda gli infortuni mortali sono invece le classi centrali quelle che registrano una maggiore incidenza di infortuni, in particolare tra i 35 e i 49 anni (il 37,4% degli infortuni mortali). È opportuno osservare però che in questo caso la concentrazione di infortuni mortali nella classe di età sotto i 34 anni è molto forte per le lavoratrici, mentre per i lavoratori è più elevata l'incidenza nelle classi più adulte, al di sopra dei 50 anni.

⁸ ISTAT (IV trimestre 2006), *Rilevazione sulla forza lavoro*.

Tabella 2.31. Infortuni mortali per classe di età, 2006

	<i>Fino a 17</i>	<i>18-34</i>	<i>35-49</i>	<i>50-64</i>	<i>>65</i>	<i>n.d.</i>	<i>Totale</i>
Maschi	6	340	442	326	69	18	1.201
Femmine	1	41	45	13	0	1	101
Totale	7	381	487	339	69	19	1.302
Maschi	0,5	28,3	36,8	27,1	5,7	1,5	100,0
Femmine	1,0	40,6	44,6	12,9	0,0	1,0	100,0
Totale	0,5	29,3	37,4	26,0	5,3	1,5	100,0

Fonte: Elaborazioni IRES su dati INAIL, Rapporto 2006

Tabella 2.32. Infortuni per classe di età, distribuzione % sul singolo settore, 2006

	Fino a 17	18-34	35-49	50-64	Oltre 64	Non determ.	Totale
Agricoltura	0,6	27,2	47,1	23,8	1,1	0,2	100,0
Pesca	0,0	27,7	44,4	22,9	3,7	1,2	100,0
Estrazione di minerali	0,3	29,9	47,6	20,8	1,3	0,1	100,0
Industria alimentare	0,7	38,9	43,6	16,0	0,7	0,1	100,0
Industria tessile e abbigliamento	0,4	37,5	43,5	17,8	0,7	0,1	100,0
Industria del cuoio, pelle e similari	1,0	41,5	40,5	16,5	0,4	0,1	100,0
Industria del legno	1,4	39,6	38,4	18,1	2,3	0,3	100,0
Industria della carta	0,5	41,9	42,5	14,8	0,3	0,1	100,0
Industria del petrolio	0,0	38,9	43,8	17,4	0,0	0,0	100,0
Industria chimica	0,1	40,7	45,0	14,0	0,2	0,1	100,0
Industria della gomma e plastica	0,4	45,8	42,4	11,1	0,2	0,0	100,0
Industria lav. minerali non metalliferi	0,5	37,8	45,5	15,7	0,4	0,1	100,0
Industria dei metalli	1,0	46,7	39,3	12,4	0,5	0,1	100,0
Industria meccanica	0,7	45,3	40,0	13,6	0,3	0,1	100,0
Industria macchine elettriche	0,6	48,3	39,0	11,7	0,3	0,1	100,0
Industria fabbricazione mezzi di trasporto	0,2	45,7	41,5	12,4	0,1	0,0	100,0
Altre industrie	0,8	41,9	41,3	14,9	1,0	0,1	100,0
Totale Industrie manifatturiere	0,7	43,6	41,1	13,9	0,5	0,1	100,0
INDUSTRIA	0,7	43,1	41,3	14,2	0,6	0,1	100,0

(segue)

Tabella 2.32. (segue)

	Fino a 17	18-34	35-49	50-64	Oltre 64	Non determ.	Totale
Elettricità, gas, acqua	0,0	19,4	52,9	27,5	0,1	0,0	100,0
Costruzioni	1,1	42,6	38,4	17,0	0,9	0,1	100,0
Commercio e riparazione auto	1,4	42,8	35,9	18,3	1,5	0,2	100,0
Commercio all'ingrosso	0,3	44,1	41,0	13,7	0,8	0,1	100,0
Commercio al dettaglio	0,4	50,4	35,6	12,6	0,8	0,1	100,0
Totale commercio	0,6	47,1	37,2	14,1	0,9	0,1	100,0
Alberghi e ristorazione	1,3	46,6	37,5	13,9	0,6	0,1	100,0
Trasporti e comunicazioni	0,1	36,8	43,7	18,8	0,6	0,0	100,0
Intermediazione finanziaria	0,0	35,6	43,5	20,8	0,1	0,0	100,0
Attività immobiliari e servizi alle imprese	0,2	41,6	42,7	15,1	0,3	0,1	100,0
Pubblica Amministrazione	0,2	15,6	51,1	32,7	0,3	0,1	100,0
Istruzione	42,2	25,3	18,1	10,0	0,3	4,1	100,0
Sanità e servizi sociali	0,1	27,1	49,8	22,7	0,2	0,0	100,0
Altri servizi pubblici	0,6	31,8	46,7	20,1	0,6	0,2	100,0
Personale domestico	0,0	19,1	45,9	33,8	1,0	0,0	100,0
SERVIZI	1,1	38,3	41,7	18,1	0,6	0,1	100,0
Non determinato	1,1	42,3	40,7	14,4	0,7	0,7	100,0
INDUSTRIA E SERVIZI	1,0	40,4	41,4	16,3	0,6	0,2	100,0
AGRICOLTURA	0,3	20,6	37,7	30,2	8,8	2,4	100,0
PER CONTO STATO	0,0	11,0	46,5	41,3	1,0	0,2	100,0
TOTALE	0,9	38,1	41,3	18,1	1,2	0,4	100,0

Fonte: Elaborazioni IRES su Banca dati INAIL, 2008

Se osserviamo gli infortuni occorsi ai lavoratori tra i 18 e i 34 anni, considerando l'incidenza di questa classe di età sul totale degli infortuni di settore, i settori nei quali c'è la maggiore incidenza di infortuni ai più giovani sono quelli del commercio (soprattutto al dettaglio), dell'industria (in particolare quella delle macchine elettriche e dei metalli) e tra i servizi, quelli degli alberghi e ristoranti e delle attività immobiliari e servizi alle imprese.

Gli infortuni ai più anziani, invece, hanno un'alta incidenza nella pubblica amministrazione, nell'agricoltura e nella pesca, nell'industria elettrica e nel personale domestico.

2.3.3.3. *I rischi secondo la cittadinanza*

Nel 2006 dei 927.998 infortuni denunciati in Italia all'INAIL l'1,4% è avvenuto ai danni di lavoratori stranieri provenienti dall'Unione Europea (12.973 casi) e il 12,5% ai danni di lavoratori extracomunitari (116.305 casi)⁹. Gli infortuni denunciati dai lavoratori extracomunitari si concentrano nelle costruzioni (17,1%), nell'industria dei metalli (10,9%) e nei trasporti (8,8%), che da soli raccolgono più di un terzo dei casi complessivi. Questi settori sono quelli caratterizzati da mansioni ad alta intensità di lavoro fisico e da una struttura produttiva composta da imprese piccole e medie, in essi si concentra un quarto dell'occupazione immigrata (ISTAT, 2006).

Gli infortuni ai lavoratori stranieri seguono una tendenza opposta al dato nazionale, segnando, nel 2006, un aumento del 3,75% rispetto all'anno precedente, contro una diminuzione dell'1,27% degli infortuni nel complesso.

Nel macrosettore «industria e servizi» la differente tendenza dei lavoratori extracomunitari dagli altri è ancora più evidente, difatti mentre per i primi il numero d'infortuni aumenta del 4%, per gli

⁹ INAIL, *Rapporto annuale sull'andamento infortunistico*, 2007, www.inail.it. Nelle statistiche INAIL, a partire dal 2005, i dati relativi ai lavoratori extracomunitari non considerano i 10 paesi recentemente entrati in Europa. Per un'adeguata interpretazione dei dati è necessario considerare che «il 90% circa dei lavoratori stranieri ha origine extracomunitaria; le comunità maggiormente presenti sono quelle dell'Europa centro-orientale, in particolare: rumeni, albanesi e ucraini che ammontano a circa il 30%». Il 19,5% degli infortuni ai danni di extracomunitari è denunciato da lavoratori provenienti dal Marocco; seguono Albania (12,6%); Romania (9,7%); Tunisia (5,3%); ex Jugoslavia (4,5%) (INAIL, *ibidem*, pp. 36, 42).

italiani e i comunitari il calo è del 2,6%. L'aumento del numero d'infortuni ai danni di extracomunitari pesa soprattutto su alcuni specifici settori, in particolare rispetto al 2005 abbiamo 866 infortuni in più nell'Industria dei metalli; 916 infortuni in più nei Trasporti e Comunicazioni; 749 infortuni in più nelle attività immobiliari e nei servizi alle imprese.

È utile comprendere quale sia la correlazione tra l'andamento infortunistico e quello occupazionale. Difatti la superficiale ipotesi che giustifica un aumento del numero d'infortuni per i lavoratori stranieri con un aumento nell'occupazione trova una sua smentita nell'analisi della relazione tra questi due fattori e, come vedremo, nell'analisi del tasso d'infortuni.

In Italia l'occupazione aumenta complessivamente dell'1,9% tra il 2005 e il 2006, mentre diminuisce dell'1,3% il numero d'infortuni, descrivendo un rapporto inverso tra questi due fattori. Questo non avviene se consideriamo i lavoratori extracomunitari, per i quali a un aumento occupazionale del 15,2% corrisponde un aumento del 3,7% nel numero di infortuni. Vi è dunque un rapporto diretto tra crescita occupazionale e crescita del numero d'infortuni per i lavoratori stranieri, che si manifesta in maniera più incisiva nel settore dell'industria manifatturiera (+7,3% di occupati, +3,3% di infortuni). Anche per i servizi il rapporto tra crescita occupazionale e aumento nel numero d'infortuni è elevato, tanto da superare l'intensità della relazione presente nell'aggregato dell'industria (+17,7% di occupati; +6,8% di infortuni). Ciò significa che, seppure nell'industria i rischi per i lavoratori siano maggiori, come testimonia il tasso d'infortuni più alto, è doveroso porre attenzione a quanto accade nei servizi, dove l'entrata dei lavoratori stranieri si concentra evidentemente nelle mansioni e nei settori più rischiosi. L'espansione del settore dei servizi, tipico delle economie avanzate, ha come conseguenza, insieme all'aumento di lavori altamente qualificati, un parallelo incremento di lavori di scarsa qualifica, che i cittadini nazionali tendono ad evitare e che rappresentano una fonte primaria di impiego per i migranti. Il settore dei servizi, inoltre, è caratterizzato da un'estrema frammentazione produttiva, e dunque da una minore tutela sindacale¹⁰.

¹⁰ La dimensione aziendale è una variabile centrale per comprendere il livello di tutela dei lavoratori: nei servizi il 45,9% dei lavoratori è occupato in aziende con me-

Il settore delle costruzioni, caratterizzato da condizioni di lavoro poco salutari e da un'estrema frammentazione aziendale, è quello che registra l'aumento occupazionale più consistente per i migranti (+26%). Per questo settore la crescita occupazionale incide poco nell'aumento del numero d'infortuni soprattutto per l'elevata presenza di lavoratori irregolari. Proprio i migranti affrontano, quasi inevitabilmente, un periodo iniziale di lavoro in nero e, per la paura di perdere il lavoro o di essere espulsi, evitano di denunciare gli infortuni subiti. Del resto i lavoratori migranti, anche quando regolari, denunciano in media infortuni meno gravi rispetto ai lavoratori nazionali e questo potrebbe essere dovuto alla loro esigenza di tornare al lavoro il prima possibile¹¹.

Anche per l'agricoltura, il rapporto inverso che lega i due fattori (+0,1% nell'occupazione e -2,2% negli infortuni) deve suscitare preoccupazione rispetto a un possibile aumento di lavoro irregolare che coinvolge principalmente i lavoratori extracomunitari. Difatti il tasso d'irregolarità in questo settore è stato stimato intorno al 20%, pari a circa 400.000 lavoratori occultati¹².

Per il calcolo del tasso degli infortuni consideriamo i dati sugli occupati forniti dall'iscrizione all'archivio INAIL degli assicurati, disponibili per il 2005, rapportati al numero d'infortuni denunciati nello stesso anno, nel comparto industria e servizi¹³. Questa operazione conferma la gravità della situazione dei lavoratori extracomunitari, che hanno il 40% di probabilità in più degli altri di subire un infortunio sul lavoro: registrano 60,7 infortuni ogni 1000 occupati, mentre per i lavoratori italiani e comunitari questo tasso è del 42,9. Il tasso d'infortuni è più alto per i lavoratori extracomunitari quasi nella totalità dei settori, fanno eccezione solamente alberghi e ristoranti, commercio al dettaglio, agroindustria, pesca e alcuni servizi pubblici.

no di 9 addetti, mentre nell'industria manifatturiera questa quota è del 24,6%. Un'elevata microimprenditorialità caratterizza il settore «alberghi e ristorazione» (il 66,1% degli addetti lavora in aziende con meno di 9 addetti) e quello delle costruzioni (64,6%); ISTAT, 2006.

¹¹ Bottazzi M. (2007), *Sicurezza nei luoghi di lavoro*, in AA.VV., *Immigrazione e contrattazione*, Ediesse, Roma, pp. 39-46.

¹² Altieri G., Megale A. (a cura di) (2007), *I volti del sommerso. Percorsi di vita dentro il lavoro irregolare*, Roma, IRES, www.ires.it; Ortolani G., (2003), *Lavoro nero in campo verde*, in *Dati INAIL*, n. 2.

¹³ Nostre elaborazioni su fonti: Caritas/Migrantes, *XVI Dossier statistico immigrazione*, 2006, p. 263; INAIL (2007), *Rapporto annuale sull'andamento infortunistico*, 2006.

Tabella 2.33. *Variazione percentuale dell'occupazione e degli infortuni, 2005-2006*

	Lavoratori stranieri					Lavoratori nel complesso
	Agricoltura	Industria in senso stretto	Costruzioni	Industria	Servizi	
Variazione % occupazione	0,1	7,3	26,0	13,7	17,7	15,2
Variazione % infortuni	-2,2	3,3	2,7	3,1	6,8	3,7

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT, Rilevazione sulle forze lavoro, i lavoratori stranieri, medie 2005-2006; INAIL, Rapporto annuale 2006

È interessante, per comprendere le informazioni a disposizione dei lavoratori e il tipo di servizi a cui essi hanno accesso, comprendere lo scarto esistente tra le denunce effettuate e gli indennizzi.

In generale la percentuale di indennizzi riconosciuti sul totale delle denunce effettuate è leggermente più bassa per i lavoratori stranieri, rispetto a quella dei lavoratori italiani e comunitari: per i lavoratori stranieri è stato indennizzato il 64,5% degli infortuni denunciati nel 2005, contro il 68,9% dei non extracomunitari. Per alcuni settori la differenza è anche maggiore, come ad esempio nell'industria tessile e dell'abbigliamento (80,7% di indennizzi sul totale delle denunce per i lavoratori extracomunitari; 98,2% per gli italiani e i comunitari), l'industria dell'estrazione (83,8% contro 97,7%), l'industria alimentare (84,8% contro 95,4%), l'industria del legno (86,7% contro 94,7%), le costruzioni (82,8% contro 89,5%).

Tabella 2.34. Tasso d'infortuni, ogni 1000 occupati, Industria e Servizi, 2005

<i>Settore</i>	<i>Italiani e comunitari</i>	<i>Extra-comunitari</i>	<i>Rapporto: Tasso extracomunitari/Tasso italiani e comunitari</i>
Agrindustria	6,2	4,0	0,7
Pesca	38,1	5,3	0,1
Estrazione di minerali	41,9	79,6	1,9
Industria alimentare	36,3	58,7	1,6
Industria tessile e abbigliamento	19,6	21,6	1,1
Industria conciaria	17,9	36,9	2,1
Industria del legno	68,9	86,8	1,3
Industria della carta	34,2	68,8	2,0
Industria del petrolio	20,4	40,0	2,0
Industria chimica	28,4	59,4	2,1
Industria della gomma e plastica	46,3	92,9	2,0
Industria lav. minerali non metalliferi	58,7	115,3	2,0
Industria dei metalli	62,5	114,4	1,8
Industria meccanica	50,5	104,7	2,1
Industria macchine elettriche	26,9	52,9	2,0
Industria fabbricazione mezzi di trasporto	57,1	113,3	2,0
Altre industrie	43,7	73,3	1,7
Totale Industrie manifatturiere	42,5	77,9	1,8
Elettricità, gas, acqua	31,2	46,9	1,5
Costruzioni	60,3	72,6	1,2
Industria	47,5	76,6	1,6

(segue)

Tabella 2.34. (segue)

<i>Settore</i>	<i>Italiani e comunitari</i>	<i>Extra-comunitari</i>	<i>Rapporto: Tasso extracomunitari /Tasso italiani e comunitari</i>
Commercio e riparazione auto	50,9	60,3	1,2
Commercio all'ingrosso	25,7	39,2	1,5
Commercio al dettaglio	33,9	29,9	0,9
Totale commercio	33,3	37,9	1,1
Alberghi e ristoranti	27,6	29,0	1,0
Trasporti e comunicazioni	57,4	96,1	1,7
Intermediazione finanziaria	12,1	13,1	1,1
Attività immobiliari e servizi alle imprese	20,9	34,2	1,6
Pubblica Amministrazione	36,0	37,8	1,1
Istruzione	21,7	42,2	1,9
Sanità e servizi sociali	42,8	57,4	1,3
Altri servizi pubblici	35,7	30,4	0,9
Personale	3,4	8,0	2,3
Servizi	40,5	41,0	1,0
Non determinato	217,2	271,0	1,2
Totale	42,9	60,7	1,4

Fonte: Elaborazioni IRES su dati Caritas/Migrantes, Dossier statistico immigrazione, 2007; INAIL, Rapporto annuale 2006

Il fenomeno infortunistico, così come sopra descritto, è il riflesso di una situazione lavorativa svantaggiosa per gli extracomunitari. L'analisi dei dati INAIL e ISTAT ci consente di comprendere come il percorso di discriminazione che subisce il lavoratore straniero segua tre traiettorie ben distinte: egli è assunto in settori genericamente caratterizzati da un più alto rischio infortunistico e un grande sforzo fisico; va a occupare le mansioni più rischiose, anche quando opera in settori che registrano condizioni di lavoro migliori di altri; è assunto con minori tutele, sia dal punto di vista contrattuale (più contratti atipici, se non irregolari), che dal punto di vista dell'organizzazione del lavoro (orari di lavoro più lunghi, più turni e più *part time*).

Nel 2006 l'ISTAT per la prima volta diffonde i dati relativi ai lavoratori stranieri ottenuti mediante la rivelazione trimestrale sulle forze di lavoro. Alla fine dell'anno (IV trimestre 2006) si registrano 1.513mila lavoratori stranieri (tra i 15 e i 64 anni), ovvero il doppio rispetto al censimento 2001, nel quale erano segnalate 724.124 presenze. Ma il loro livello di istruzione non si accompagna necessa-

Tabella 2.35. Infortuni denunciati dai lavoratori extracomunitari e da quelli italiani e comunitari, 2004-2006

	Lavoratori extracomunitari			Lavoratori italiani e comunitari		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Agricoltura	349	372	394	3.951	4.079	4.268
Pesca	3	5	7	442	478	393
Estrazione di minerali	172	179	181	1.651	1.674	1.545
Industria alimentare	2.385	2.434	2.356	18.012	17.536	16.258
Industria tessile e abbigliamento	1.545	1.388	1.324	10.752	9.628	8.670
Industria conciaria	1.004	855	898	3.286	2.968	2.905
Industria del legno	1.696	1.497	1.529	9.589	9.002	8.488
Industria della carta	784	799	755	9.063	8.789	8.445
Industria del petrolio	16	17	15	433	380	370
Industria chimica	572	482	531	6.092	5.809	5.545
Industria della gomma e plastica	2.156	2.029	2.021	10.143	9.381	9.240
Industria lav. minerali non metalliferi	2.881	2.597	2.512	14.704	13.407	13.027
Industria dei metalli	12.100	11.261	12.127	51.039	47.925	46.853
Industria meccanica	4.009	3.651	3.788	29.462	27.175	26.728
Industria macchine elettriche	1.107	1.005	1.073	11.246	10.381	10.412
Industria fabbricazione mezzi di trasporto	1.819	1.735	1.843	14.903	14.625	14.714
Altre industrie	2.343	2.055	2.087	12.521	11.403	11.179
Totale Industrie manifatturiere	34.417	31.805	32.859	201.245	188.409	182.834
Elettricit�, gas, acqua	75	93	93	5.316	5.315	4.998
Costruzioni	19.241	18.552	19.057	91.398	87.884	84.837
Industria	54.257	51.006	52.591	304.003	287.839	278.875

(segue)

Tabella 2.35. (segue)

	<i>Lavoratori extracomunitari</i>			<i>Lavoratori italiani e comunitari</i>		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Commercio e riparazione auto	1.148	1.097	1.131	15.615	15.241	14.674
Commercio all'ingrosso	1.886	1.889	1.915	20.105	19.788	19.924
Commercio al dettaglio	1.773	1.737	1.659	38.670	38.115	37.465
Totale commercio	4.807	4.723	4.705	74.390	73.144	72.063
Alberghi e ristoranti	4.969	4.863	4.873	27.932	28.503	27.552
Trasporti e comunicazioni	8.681	8.855	9.771	62.046	61.694	60.069
Intermediazione finanziaria	124	115	111	6.266	6.518	6.824
Attività immobiliari e servizi alle imprese	7.318	7.164	7.913	43.190	43.307	46.474
Pubblica Amministrazione	505	424	502	28.904	27.514	26.162
Istruzione	375	427	471	5.093	5.635	5.940
Sanità e servizi sociali	2.400	2.634	2.942	31.636	32.697	32.233
Altri servizi pubblici	1.685	1.775	1.805	26.915	28.762	28.733
Personale	1.593	1.514	1.596	979	1.079	1.171
Servizi	32.457	32.494	34.689	307.351	308.853	307.221
Non determinato	25.220	23.590	24.097	146.151	141.169	138.893
Totale	111.934	107.090	111.377	757.505	737.861	724.989

Fonte: INAIL, Rapporto annuale 2006

riamente a un positivo inserimento nel mondo del lavoro: difatti ben uno straniero su tre svolge un lavoro non qualificato, come manovale edile, bracciante agricolo, operaio nelle imprese di pulizia, collaboratore domestico, assistente familiare, portantino nei servizi sanitari, ecc. Si tratta di lavori a bassa qualificazione, in cui è richiesta nella maggior parte dei casi capacità di forza fisica e resistenza, classificati nella categoria delle «tre D»: *dirty, dangerous, demanding jobs*. Considerando gli occupati italiani e stranieri nel complesso l'incidenza del lavoro non qualificato scende al di sotto del 10%, segno evidente della penalizzazione che subiscono gli stranieri nel mercato del lavoro italiano.

Tabella 2.36. Tasso di sopra-qualificazione del titolo di studio rispetto al lavoro svolto, per la popolazione nazionale e straniera, val. %, 2004

	<i>Nazionali</i>	<i>Stranieri</i>
Spagna	24,2	42,9
Grecia	9,0	39,3
Irlanda	15,7	23,8
Italia	6,4	23,5
Belgio	15,6	21,6
Austria	10,3	21,1
Germania	11,4	20,3
Norvegia	8,4	20,3
Finlandia	14,3	19,2
Danimarca	10,4	18,6
Regno Unito	15,3	17,8
Portogallo	7,9	16,8
Svezia	6,5	16,1
Francia	11,2	15,5
Repubblica Ceca	5,2	10,0
Ungheria	6,3	9,7
Lussemburgo	3,4	9,1

Fonte: EuroFound, *Employment and Working Condition of Migrant Workers*, 2007

Questa tendenza, propria dei paesi industrializzati che usano i lavoratori migranti come un bacino di mano d'opera per i lavori meno qualificati, è particolarmente accentuata in Italia, che occupa il quarto posto nell'Unione Europea nella graduatoria che misura lo scarto tra il livello d'educazione e le mansioni effettuate (tasso di sopra-qualificazione del titolo di studio rispetto al lavoro svolto). La discriminazione subita dai lavoratori stranieri è ancora più evidente se confrontata alla situazione dei lavoratori nazionali: il 23,5% degli

stranieri ha un titolo di studio più alto rispetto al lavoro che svolge, contro il 6,4% dei lavoratori italiani. Il divario tra le due tipologie di lavoratori (la differenza tra i tassi) è tra i più alti in Europa, superato solo dalla Grecia e dalla Spagna¹⁴.

2.3.3.4. I rischi e la tipologia contrattuale

Ormai numerose indagini di rilievo internazionale testimoniano del nesso esistente tra forme di lavoro atipico e flessibile e peggiori condizioni di salute dei lavoratori, sia per la maggiore esposizione al rischio infortunistico, sia per la maggiore possibilità nell'insorgenza di malattie. I lavoratori temporanei lavorano spesso in ambienti caratterizzati da una forte presenza di rischi (anche nei servizi, ad esempio, sono impiegati negli ambienti più rumorosi), svolgono mansioni in posizioni scomode e faticose, svolgono movimenti ripetitivi, ed hanno un minore controllo rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato sull'orario di lavoro. Inoltre hanno una minore formazione, sia in relazione alla professione sia per gli specifici temi della salute e sicurezza, e sono meno inseriti nel contesto lavorativo, sia dal punto di vista delle relazioni individuali e lavorative, sia nel complesso dell'organizzazione del lavoro¹⁵.

¹⁴ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Employment and Working Condition of Migrant Workers*, Dublin, Ireland, 2007.

¹⁵ Per una letteratura internazionale sul tema si confronti: Tucker D. (2002), *'Precarious' Non-standard Employment. A Review of the Literature*, Department of Labour, New Zealand; Benach J., Amable M., Muntaner C., Benavides F.G. (2002), *Working Condition. The Consequences of Flexible Work for Health: Are we Looking at the Right Place?*, in «Journal of Epidemiology and Community Health», n. 56, pp. 405-406; Benach J., Benavides F.G., Platt S., Diez-Roux A., Muntaner C. (2000) *The Health Damaging Potential of New Types of Flexible Employment: A Challenge for Public Health Researchers*, in «American Journal of Public Health», n. 90 (8), pp. 1316-1317; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2001), *Working Conditions in Atypical Work: Resumée*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg; Haigh F., Mekel O. (2004), *Policy Health Impact Assessment for the European Union: Pilot Health Impact Assessment of the European Employment Strategy in Germany*, Brussels, European Commission; http://ec.europa.eu/comm/health/ph_projects/2001/monitoring/fp_monitoring_20; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2000), *Flexibility and Working Conditions: A Qualitative and Comparative Study in Seven EU Member States*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Commission; Benavides F.G. et al. (2006), *Associations between Temporary Employment and Occupational Injury: What Are the Mechanisms?*, «Occupational and Environmental Medicine», 63, pp. 416-421; Benavides F.G., Benach, J.

Tabella 2.37. Sintesi dell'analisi della letteratura sulle condizioni di lavoro: un confronto tra le forme di lavoro non standard e le forme di lavoro standard (+ = maggiore; - = minore)

	Non standard (part time; temporanei; a tempo determinato)	Standard (full time e tempo indeterminato)
Insicurezza lavorativa	+	-
Possibilità di formazione	-	+
Possibilità di carriera	-	+
Salute e sicurezza sul lavoro	-	+
Esposizione a pericoli / Condizioni di lavoro pericolose	+	-
Lavorare in posizioni stancanti e faticose	+	-
Controllo sul proprio processo di lavoro	-	+
Carico di lavoro	+	-
Soddisfazione sul lavoro	-	+
Formazione su salute e sicurezza	-	+
Incidenti sul lavoro	+	-
Lavoro monotono e ripetitivo	+	-

Fonte: Haigh F., Mekel O., 2004, in *European Agency for Safety and Health at Work*, p. 34 (nostra traduzione).

Nel nostro contesto nazionale, già Marco Biagi e Michele Tiraboschi in una ricerca condotta nel 2000 sul rapporto tra tipologia di lavoro atipico e tutela della salute evidenziavano che «la rilevazione empirica — e in particolare il sensibile incremento degli infortuni sul lavoro dei prestatori di lavoro precari o irregolari — stanno a dimostrare, in particolare, come le condizioni di salute e sicurezza siano particolarmente critiche proprio per le varie forme di lavoro occasionale, interinale e atipico rese soprattutto a favore di piccole e piccolissime imprese rispetto alle quali il decreto legislativo n. 626/1994 risulta largamente inadeguato»¹⁶.

Una più recente indagine effettuata in Italia dall'ISFOL rivela che le condizioni di lavoro dei lavoratori temporanei sono peggiori

(1999), *Precarious Employment and Health Related Outcomes in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Commission; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007), *Fourth European Working Conditions Survey*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Commission.

¹⁶ Biagi M., Tiraboschi M., in Biagi M., Maiani B., Pispisa P., Tiraboschi M., (2000), *Tipologie di lavoro 'atipico' e tutela dell'ambiente di lavoro*, IIMS.

della media, sia dal punto vista fisico che da quello psicologico: il 63% di loro svolge compiti fisicamente pesanti, contro il 59% dei lavoratori a tempo indeterminato e il 40% dei lavoratori autonomi, il 43% di loro accusa problemi di stress, contro il 30% dei lavoratori a tempo indeterminato e il 38% degli autonomi; il 50% di loro dichiara che le proprie mansioni comportano un significativo affaticamento mentale, contro il 30% di chi ha un contratto a tempo indeterminato e il 38% degli autonomi¹⁷.

Mentre le indagini qualitative mettono in risalto i numerosi problemi per la salute fisica determinati dalle forme di lavoro atipico, l'analisi statistica mostra molte difficoltà nel consentire una corretta descrizione del fenomeno. Il principale problema statistico per una comprensione approfondita del fenomeno infortunistico rispetto alla tipologia contrattuale è dovuto al fatto che le stesse indagini INAIL non scorrono i dati relativi agli infortuni sul lavoro in funzione del tipo di contratto di lavoro, e anche negli studi che l'istituto produce questo aspetto è poco approfondito, se non per alcune analisi effettuate sui lavoratori in apprendistato e gli interinali, che di seguito presenteremo.

Bisogna inoltre ricordare, prima di commentare i dati INAIL a disposizione, che i lavoratori atipici, proprio per la loro minore integrazione nel processo di lavoro e nel contesto aziendale, hanno minori possibilità di denunciare un infortunio (soprattutto se di entità non grave) per la paura provocata dall'eventuale perdita del posto di lavoro o dall'eventuale mancato rinnovo del contratto, e inoltre hanno una minore capacità nel correlare l'insorgere di malattie alla professione svolta.

Analizzeremo i rischi secondo la tipologia contrattuale per: gli apprendisti, i parasubordinati, gli interinali, e daremo conto, brevemente, dei casi di lavoro irregolare.

Gli apprendisti

Gli infortuni denunciati dagli apprendisti sono 26.787 nel 2006, e rappresentano una percentuale bassa rispetto agli infortuni nel

¹⁷ ISFOL, European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition (2007), *Second Quality of Work Survey Reveals Decline in Working Conditions*, Dublin, Ireland.

complesso (inferiore all'1%), anche se il loro numero è in costante crescita (+ 2,5% rispetto al 2005).

Tabella 2.38. Principali settori per numero di denunce di infortuni ai danni di apprendisti (totale infortuni denunciati da apprendisti=100%), 2006

	<i>Val. % sul totale degli infortuni agli apprendisti</i>
Costruzioni	28,5
Industria dei metalli	11,1
Commercio al dettaglio	10,1
Alberghi e ristoranti	7,4
Commercio e riparazione auto	5,4
Industria meccanica	4,5
Totale	67,0

Fonte: Elaborazioni IRES su dati Rapporto INAIL, 2006

La maggior parte degli infortuni avviene nell'Industria (il 62,4%) e il 34,9% nei Servizi (il restante 2,7% è non determinato). La distribuzione degli infortuni per gli apprendisti in realtà si concentra in tre settori specifici che, da soli, rappresentano il 50% degli infortuni: le costruzioni (in aumento del 3,1% rispetto all'anno precedente), l'industria dei metalli (+2,8%) e il commercio al dettaglio (+7,1%).

L'indice di frequenza d'infortuni dei lavoratori in apprendistato è notevolmente superiore a quello del complesso dei lavoratori: si registrano 106,7 infortuni ogni 1000 apprendisti contro 40,4 infortuni ogni 1000 lavoratori nel complesso. Anche in questo caso l'indice è più elevato per gli uomini.

Tabella 2.39. Apprendisti: indice di frequenza infortunistico (per 1000 occupati) per sesso, 2006

	<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>
Apprendisti	136,9	57,1	106,7
Nel complesso	48,7	27,6	40,4

Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT, Forze di lavoro. Media 2006; INAIL, Rapporto 2006

Gli infortuni mortali ai danni di apprendisti registrano un aumento tra il 2005 e il 2006, passando da 26 a 31 casi. I settori del commercio e della riparazione di auto, così come l'industria di lavo-

razione di minerali non metalliferi, sono quelli contemporaneamente caratterizzati da una maggiore incidenza e da un forte aumento.

I parasubordinati

L'area dei parasubordinati da assicurare all'INAIL è individuata mediante richiamo alla norma fiscale che definisce i compensi derivanti da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (art. 50, comma 1, lettera c-bis del TUIR). Ai sensi dell'art. 5 d.lgs. 38/2000 sono pertanto assicurati all'INAIL, e dunque identificati come parasubordinati nelle relative statistiche ufficiali: gli amministratori, i sindaci, i revisori di società, associazioni e altri enti con o senza personalità giuridica, i membri di collegi e commissioni, i collaboratori a giornali, riviste, enciclopedie e simili, i collaboratori a progetto e quelli che eseguono prestazioni occasionali (d.lgs. 276/2003).

I lavoratori parasubordinati afferenti alla Gestione Separata INPS attivi nel 2006 sono 1.528.865, con un aumento del 3,5% rispetto all'anno precedente (ovvero 53.754 soggetti in più del 2005), che ha interessato in maniera pressoché uguale i due sessi (+26.747 uomini, +27.007 donne).

All'interno di questo scenario è necessario precisare che esistono due gruppi di lavoratori notevolmente differenti: gli amministratori e i sindaci di società ed Enti assimilati, che costituiscono circa un terzo del totale dei lavoratori (496.324 unità), e i collaboratori e simili, poco più di un milione di persone (1.032.541 unità). Questi ultimi sono quelli che determinano quasi nella totalità la crescita numerica complessiva dei parasubordinati (47.936 collaboratori in più rispetto al 2005).

Tra questi, i parasubordinati a rischio di precarietà, ossia che sommano la condizione di atipicità a quella di esclusività del reddito, sono 858.388, in aumento del 6,7% rispetto all'anno precedente¹⁸.

La maggior parte degli infortuni ai danni di lavoratori parasubordinati, stando ai dati del 2006, si concentra nei Servizi (46,9% dei casi), in particolare nelle attività immobiliari e di servizi alle imprese (16,1%) e nel settore dei trasporti e delle comunicazioni (7,6%). Nell'industria, che concentra il 15,0% degli infortuni, il settore delle costruzioni è quello più a rischio per i parasubordinati (5,4%).

¹⁸ Di Nicola P., Mingo I. (a cura di), *Lavoratori parasubordinati tra professione e precariato. Rapporto 2007*, NidiL-CGIL, 2007.

Tabella 2.40. *Infortuni ai lavoratori parasubordinati, Industria e Servizi, 2004-2006*

Settore di attività economica	Totale infortuni			Var. %		% sul totale 2006
	2004	2005	2006	2004-2005 (in grigio i settori in aumento)	2005-2006 (in grigio i settori in aumento)	
Agricoltura	40	38	56	-5,00	47,37	0,62
Pesca	5	-	2	-100,00		0,02
Estrazione di minerali	5	7	10	40,00	42,86	0,11
Industria alimentare	128	92	86	-28,13	-6,52	0,96
Industria tessile e abbigliamento	71	49	48	-30,99	-2,04	0,53
Industria del cuoio, pelle e similari	9	10	18	11,11	80,00	0,20
Industria del legno	39	22	29	-43,59	31,82	0,32
Industria della carta	51	66	55	29,41	-16,67	0,61
Industria del petrolio	2	1	3	-50,00	200,00	0,03
Industria chimica	31	15	22	-51,61	46,67	0,24
Industria della gomma e plastica	34	29	35	-14,71	20,69	0,39
Industria lav. minerali non metalliferi	44	29	32	-34,09	10,34	0,36
Industria dei metalli	170	170	170	0,00	0,00	1,89
Industria meccanica	98	100	115	2,04	15,00	1,28
Industria macchine elettriche	74	59	85	-20,27	44,07	0,94
Industria fabbricazione mezzi di trasporto	30	39	37	30,00	-5,13	0,41
Altre industrie	64	47	52	-26,56	10,64	0,58
Totale Industrie manifatturiere	845	728	787	-13,85	8,10	8,74
Elettricità, gas, acqua	11	21	18	90,91	-14,29	0,20
Costruzioni	476	430	483	-9,66	12,33	5,36
INDUSTRIA	1.382	1.224	1.356	-11,43	10,78	15,06

(segue)

Tabella 2.40. (segue)

Settore di attività economica	Totale infortuni			Var. % 2004-2005 (in grigio i settori in aumento)		Var. % 2005-2006 (in grigio i settori in aumento)		% sul totale 2006	
	2004	2005	2006						
Commercio e riparazione auto	72	78	92	8,33	17,95	1,02			
Commercio all'ingrosso	305	302	336	-0,98	11,26	3,73			
Commercio al dettaglio	284	235	269	-17,25	14,47	2,99			
Totale commercio	661	615	697	-6,96	13,33	7,74			
Alberghi e ristoranti	263	235	276	-10,65	17,45	3,07			
Trasporti e comunicazioni	669	668	683	-0,15	2,25	7,59			
Intermediazione finanziaria	35	23	44	-34,29	91,30	0,49			
Attività immobiliari e servizi alle imprese	1.091	1.218	1.451	11,64	19,13	16,12			
Pubblica Amministrazione	101	94	117	-6,93	24,47	1,30			
Istruzione	67	97	99	44,78	2,06	1,10			
Sanità e servizi sociali	382	346	408	-9,42	17,92	4,53			
Altri servizi pubblici	403	364	422	-9,68	15,93	4,69			
Personale domestico	16	19	24	18,75	26,32	0,27			
SERVIZI	3.688	3.679	4.221	-0,24	14,73	46,88			
Non determinato (*)	2.206	2.653	3.426	20,26	29,14	38,05			
INDUSTRIA E SERVIZI	7.276	7.556	9.003	3,85	19,15	100,00			

Fonte: Elaborazioni IRES su dati INAIL, Rapporto annuale 2006

L'andamento infortunistico per questo tipo di lavoratori segue una tendenza inversa rispetto al dato nazionale (che è stato del -2,8% nel 2005 e del -1,3% nel 2006), per loro il numero d'infortuni è, infatti, aumentato del 3,9% tra il 2004 e il 2005 e addirittura del 19,15% tra il 2005 e il 2006.

Questo aumento del numero di infortuni nel 2005 ha interessato 9 settori, ma nell'arco dell'anno successivo si è esteso fino a coinvolgere quasi per intero il sistema produttivo italiano (25 settori sui 31 identificati nell'insieme «industria e servizi» dall'INAIL).

L'INAIL cataloga come settore «non determinato» i casi d'infortunio con assenza dal lavoro non superiore ai tre giorni, per i quali non c'è l'obbligo della denuncia da parte del datore di lavoro. Anche questi casi sono in crescita (+20,3% nel 2005, e +29,1% nel 2006), ed anche qui il dato è in controtendenza rispetto all'andamento generale, caratterizzato invece da una sostanziale stabilità. Si rileva che per questa tipologia d'infortunio l'incidenza sul totale complessivo è molto più elevata per i lavoratori parasubordinati rispetto agli altri. I casi il cui settore è «non determinato» rappresentano il 38,0% degli infortuni denunciati dai parasubordinati, mentre sono il 20% per il totale dei lavoratori.

Gli infortuni mortali ai danni di lavoratori parasubordinati sono quasi raddoppiati nell'arco di tre anni: sono stati 14 nel 2004, 15 nel 2005 e 22 nel 2006. Considerando gli ultimi tre anni, i settori con il maggior numero di morti sono le costruzioni (8 infortuni mortali), le attività immobiliari e i servizi alle imprese (7), altri servizi pubblici (6), trasporti e comunicazioni (5).

I lavoratori interinali

Il numero di lavoratori interinali in Italia è in costante aumento: secondo le stime dell'Ebitemp nel 2005 erano 440.855, con un incremento del 10,2% rispetto all'anno precedente, nel 2006 erano 508.328, con un aumento del 15,3% e nel 2007 erano 580.000 (+14,1%). Il lavoro interinale si caratterizza per una forte presenza di immigrati (il 18,6% del totale nel 2005), per una presenza femminile leggermente superiore alla media nazionale (le donne sono il 43,4%, contro il 39,1% del totale degli occupati, nel 2005), e per un periodo lavorativo annuo ridotto rispetto alle altre tipologie contrattuali (circa 44 giornate di media nel 2007). In termini di lavora-

Tabella 2.41. Infortuni ai lavoratori interinali, Industria e Servizi, 2004-2006

Settore di attività economica	Totale infortuni			Var. % 2004-2005 (in grigio i settori in aumento)	Var. % 2005-2006 (in grigio i settori in aumento)	% sul totale 2006
	2004	2005	2006			
Agricoltura	12	14	8	16,7	-42,9	0,0
Pesca	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Estrazione di minerali	9	9	7	0,0	-22,2	0,0
Industria alimentare	388	473	462	21,9	-2,3	2,9
Industria tessile e abbigliamento	259	214	186	-17,4	-13,1	1,2
Industria del cuoio, pelle e similari	80	72	114	-10,0	58,3	0,7
Industria del legno	176	151	171	-14,2	13,2	1,1
Industria della carta	218	228	258	4,6	13,2	1,6
Industria del petrolio	3	3	1	0,0	-66,7	0,0
Industria chimica	276	258	345	-6,5	33,7	2,1
Industria della gomma e plastica	543	561	665	3,3	18,5	4,1
Industria lav. minerali non metalliferi	378	352	420	-6,9	19,3	2,6
Industria dei metalli	1.853	1.984	2.514	7,1	26,7	15,6
Industria meccanica	1.124	1.025	1.343	-8,8	31,0	8,3
Industria macchine elettriche	429	480	611	11,9	27,3	3,8
Industria fabbricazione mezzi di trasporto	534	582	772	9,0	32,6	4,8
Altre industrie	283	293	431	3,5	47,1	2,7
Totale Industrie manifatturiere	6.544	6.676	8.293	2,0	24,2	51,6
Elettricità, gas, acqua	44	40	56	-9,1	40,0	0,3
Costruzioni	274	306	344	11,7	12,4	2,1
INDUSTRIA	6.883	7.045	8.708	2,4	23,6	54,1

(segue)

Tabella 2.41. (segue)

Settore di attività economica	Totale infortuni		Var. % 2004-2005 (in grigio i settori in aumento)	Var. % 2005-2006 (in grigio i settori in aumento)	% sul totale 2006
	2004	2005			
Commercio e riparazione auto	53	40	69	-24,5	72,5
Commercio all'ingrosso	364	335	336	-8,0	0,3
Commercio al dettaglio	299	314	363	5,0	15,6
Totale commercio	716	689	768	-3,8	11,5
Alberghi e ristoranti	139	183	238	31,7	30,1
Trasporti e comunicazioni	702	862	568	22,8	-34,1
Intermediazione finanziaria	52	52	49	0,0	-5,8
Attività immobiliari e servizi alle imprese	380	424	485	11,6	14,4
Pubblica Amministrazione	98	92	159	-6,1	72,8
Istruzione	16	7	6	-56,3	-14,3
Sanità e servizi sociali	112	133	166	18,8	24,8
Altri servizi pubblici	144	214	221	48,6	3,3
Personale domestico	-	-	-	-	-
SERVIZI	2.359	2.656	2.660	12,6	0,2
Non determinato (*)	3.797	3.827	4.717	0,8	23,3
INDUSTRIA E SERVIZI	13.039	13.528	16.085	3,8	18,9

Fonte: Elaborazioni IRES su dati INAIL, Rapporto annuale 2006

tori interinali equivalenti a tempo pieno, si può stimare a circa 210.000 il numero di unità lavorative¹⁹.

Nel 2006 si registrano 16.085 infortuni ai danni di lavoratori interinali, con un incremento del 18,9% rispetto all'anno precedente, che eccede per intensità quello che caratterizza il numero di occupati. La metà degli infortuni si concentra nell'industria manifatturiera, in particolare nell'industria dei metalli (15,6%) e in quella meccanica (8,3%).

Come per i lavoratori parasubordinati, l'incremento degli infortuni si è esteso fino a coinvolgere la quasi totalità dei settori produttivi.

I lavoratori «non standard»

Analizzando il totale degli infortuni accaduti a lavoratori impiegati con contratto non standard – gli apprendisti, i parasubordinati, gli interinali – per settore, possiamo comprendere quali siano le attività nelle quali questa tipologia contrattuale incide di più sul totale degli infortuni denunciati.

Nel complesso «Industria e Servizi» gli infortuni denunciati da lavoratori «non standard» rappresentano il 6,2%, ma vi sono dei settori per i quali l'incidenza è molto più elevata e sono i settori dell'industria e del commercio, come, ai primi posti, l'industria delle macchine elettriche (l'11,2% degli infortuni in questo settore sono denunciati da lavoratori «non standard») e il commercio e riparazione di auto (10,2%).

L'aumento occupazionale che avviene attraverso l'utilizzo di queste tipologie contrattuali si traduce in un incremento del numero di infortuni, fenomeno che invece non caratterizza l'incremento occupazionale complessivo. Dunque l'utilizzo di queste tipologie contrattuali avviene nei contesti più a rischio e attraverso modalità che li espongono a maggiori pericoli rispetto gli altri lavoratori.

¹⁹ Ebitemp: «La componente del monte retributivo del lavoro interinale: numero di occupati, retribuzione media, durata dei contratti nel periodo 2002-2007», *News*, marzo 2008; Ebitemp: «Il lavoro in somministrazione nel 2007: stima dei principali indicatori e dei livelli di stabilizzazione dei rapporti di lavoro», *News*, febbraio 2008; Ebitemp: «Compendio statistico del lavoro interinale su dati amministrativi INAIL e INPS», 2007.

Tabella 2.42. Distribuzione dei lavoratori per orario di lavoro, media 2006

Tipologia di contratto	Assenti		1-10 ore		11-25 ore		26-39 ore		40 ore		41 e oltre		Totale
Co.co.co.	7,0	7,2	26,9	21,8	24,1	12,0	100,0						
Prestatori d'opera occasionali	7,5	20,6	37,9	14,0	13,3	5,4	100,0						
Dipendenti	8,9	1,8	13,6	24,9	35,1	15,0	100,0						
Totale	8,1	2,2	12,7	21,4	32,2	22,6	100,0						

Fonte: Elaborazioni IRES su dati ISTAT, Indagine sulle forze lavoro, media 2006

Tabella 2.43. Incidenza percentuale degli infortuni a lavoratori «non standard» sul totale degli infortuni di settore, Industria e Servizi, 2006 (ordine decrescente: in alto i settori con la più elevata incidenza percentuale)

% Apprendisti	% Parasubordinati		% Interni		% «non standard»		
Commercio e riparazione auto	9,2	Attività immob. e servizi alle imprese	2,7	Industria della gomma e plastica	5,9	Industria macchine elettriche	11,2
Costruzioni	7,3	Istruzione	1,5	Industria chimica	5,7	Commercio e riparazione auto	10,2
Commercio al dettaglio	6,9	Commercio all'ingrosso	1,5	Industria macchine elettriche	5,3	Industria dei metalli	9,6
Industria del legno	6,4	Altri servizi pubblici	1,4	Industria fabb. mezzi di trasporto	4,7	Industria della gomma e plastica	9,2
Alberghi e ristoranti	6,1	Servizi	1,2	Industria meccanica	4,4	Industria del cuoio, pelle e similari	9,2
Industria del cuoio, pelle e similari	5,7	Agricoltura	1,2	Industria dei metalli	4,3	Industria meccanica	8,8
Industria macchine elettriche	5,2	Sanità e servizi sociali	1,2	Altre industrie	3,2	Commercio al dettaglio	8,5
Industria	5,0	Industria e Servizi	1,1	Industria del cuoio, pelle e similari	3,0	Industria del legno	8,4

(segue)

Tabella 2.43. (segue)

<i>% Apprendisti</i>	<i>% Parasubordinati</i>	<i>% Interinali</i>	<i>% «non standard»</i>
Industria dei metalli	5,0	Industria della carta	2,8
Altre industrie	4,5	Industria lav. min. non metal.	2,7
Commercio all'ingrosso	4,1	Industria	2,6
Industria meccanica	4,0	Industria alimentare	2,5
Industria alimentare	4,0	Industria e Servizi	1,9
Industria della carta	3,6	Industria tessile e abbigliamento.	1,9
Industria tessile e abbigliamento.	3,6	Industria del legno	1,7
Industria lav. min. non metal.	3,6	Commercio all'ingrosso	1,5
Industria e Servizi	3,2	Elettricità, gas, acqua	1,1
Industria della gomma e plastica	3,0	Commercio al dettaglio	0,9
Industria del petrolio	2,9	Attività immob. e servizi alle imprese	0,9
Servizi	2,7	Trasporti e comunicazioni	0,8
Altri servizi pubblici	2,2	Servizi	0,8
Estrazione di minerali	2,0	Alberghi e ristoranti	0,7
Industria fabb. mezzi di trasporto	1,9	Altri servizi pubblici	0,7
Attività immob. e servizi alle imprese	1,9	Intermediazione finanziaria	0,7
		Industria del petrolio	3,9

(segue)

Tabella 2.43. (segue)

<i>% Apprendisti</i>	<i>% Parasubordinati</i>	<i>% Interinali</i>	<i>% «non standard»</i>
Industria chimica	1,5	0,4	Estrazione di minerali
Agrindustria	1,4	0,4	Sanità e servizi sociali
Istruzione	1,1	0,4	Commercio e riparazione auto
Pesca	1,0	0,4	Estrazione di minerali
Intermediazione finanziaria	0,9	0,4	Costruzioni
Trasporti e comunicazioni	0,5	0,3	Industria del petrolio
Sanità e servizi sociali	0,3	0,3	Agrindustria
Elettricità, gas, acqua	0,1	0,3	Istruzione
Pubblica Amministrazione	0,0	0,2	Personale domestico
Personale domestico	0,0	0,2	Pesca

Fonte: Elaborazioni IRES su dati INAIL, Rapporto annuale 2007

Nello specifico, gli infortuni ai danni di *apprendisti* hanno un'alta incidenza nei settori del Commercio e riparazione auto, Costruzioni, Commercio al dettaglio, Industria del legno, Alberghi e ristoranti.

Gli infortuni ai danni di lavoratori *parasubordinati* hanno un'alta incidenza nel settore dei Servizi, in particolare nelle attività immobiliari e nei servizi alle imprese.

Gli infortuni ai danni di lavoratori interinali hanno un'alta incidenza nell'Industria.

È opportuno ricordare, infine, che il numero di infortuni denunciati dai lavoratori «non standard» deve essere rapportato anche al numero di ore effettivamente lavorate che per quanto riguarda ad esempio i collaboratori a progetto e i prestatori d'opera occasionale è notevolmente inferiore a quello dei dipendenti.

2.3.4. *Il lavoro irregolare*

È ovviamente impossibile definire in maniera reale il tasso infortunistico dei lavoratori irregolari. L'INAIL, in una sua ricerca, ha stimato che nel 2006 il numero d'infortuni subiti da lavoratori non regolari, con diritto a indennizzo, è pari a circa 113.000 casi, cifra che sale a 180.000 se si considerano gli infortuni denunciati, e arriva a 200mila, approssimato per difetto, considerando gli infortuni *in itinere*²⁰. Dunque, il 17,5% degli infortuni che avvengono in Italia potrebbe non essere denunciato.

2.3.5. *La relazione tra i rischi, le caratteristiche individuali e i settori*

Nelle tabelle seguenti riassumiamo la graduatoria dei settori più a rischio seguendo gli elementi di fragilità che abbiamo individuato nei paragrafi precedenti: i settori in cui si concentra il maggior numero di infortuni, l'aumento dei casi di infortunio, l'indice di frequenza, il genere (ossia la segregazione di genere propria del fenomeno infortunistico in determinati settori), la nazionalità, la classe di età e la tipologia di contratto.

²⁰ Veronico L., «Una stima degli infortuni in nero», in *Dati INAIL*, n. 12, 2006.

Emergono con chiarezza alcune tendenze in atto nella caratterizzazione del fenomeno tra i settori:

- i Servizi sono i settori che, pur avendo un più basso numero di infortuni e un più basso indice di frequenza, vedono aumentare i casi di infortunio, che sono a danno principalmente delle donne, dei lavoratori più anziani e, in alcuni settori, degli extracomunitari;
- nei settori dell'Industria si concentra il maggior numero di infortuni che, seppure non in aumento, hanno un alto indice di frequenza. I casi riguardano principalmente gli uomini, i più giovani, gli extracomunitari e i lavoratori con contratto «non standard» (principalmente in apprendistato o interinali);
- i settori che hanno alti indici di incidenza sono anche quelli in cui gli infortuni subiti dai più giovani, dagli extracomunitari e dai lavoratori «non standard» pesano di più sul totale degli infortuni, così come quelli in cui è più evidente un fenomeno di segregazione al maschile degli infortunati;
- i settori caratterizzati dal maggiore aumento di infortuni sono anche quelli che più registrano infortuni ai danni di anziani, così come quelli in cui è più evidente un fenomeno di segregazione al femminile degli infortunati.

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

Abbiamo individuato dodici settori ad alta criticità appartenenti al comparto Industria e Servizi:

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

Tabella 2.44. Settori per alcune variabili chiave: entità del fenomeno (% sul tot. di Industria e Servizi); aumento (variazione 2004-2006); indice di frequenza; genere, età, nazionalità e contratto (% di infortuni sul totale di settore). Graduatoria dei primi dieci settori, scala da 1 a 10; 1=primo settore per quel fattore; 10=decimo settore per quel fattore

Entità del fenomeno	Aumento 2004-2006	Indice di frequenza	Maschi (% sul tot. di settore)	Donne (% sul tot. di settore)	18-34 a. (% sul tot. di settore)	50-64 a. (% sul tot. di settore)	Extracom. (% sul tot. di settore)	Non standard (% sul tot. di settore)
Agricoltura	3					4		
Pesca			6			5		
Estrazione di minerali			2					
Industria alimentare		9						
Industria tessile e abbigl.				6				
Industria del cuoio, pelle e similari				10			2	5
Industria del legno		3	7				8	8
Industria della carta								
Industria del petrolio			5					
Industria chimica								
Industria della gomma e plastica		5			5		5	4
Industria lav. minerali non metal.	8	2	9				6	
Industria dei metalli	2	1	3		3		3	3
Industria meccanica	6	7	8		7		6	6
Industria macchine elettr. di trasp.		6	10		2		1	
Altre industrie	10	8					7	10

(segue)

Tabella 2.44. (segue)

Entità del fenomeno	Aumento 2004-2006	Indice di frequenza	Maschi (% sul tot. di settore)	Donne (% sul tot. di settore)	18-34 a. (% sul tot. di settore)	50-64 a. (% sul tot. di settore)	Extracom. (% sul tot. di settore)	Non standard (% sul tot. di settore)
Elettricità, gas, acqua						3		
Costruzioni	1	4	1		10		4	9
Commercio e riparaz. auto			4		9			2
Commercio all'ingrosso					8			7
Commercio al dettaglio				8	1			
Alberghi e ristoranti	5	9		4	4			9
Trasporti e comunicazioni	3	10				10		
Intermediazione finanz.	2			7		7		
Attività immob. e servizi alle imprese	4	4		9			10	
Pubblica Amministrazione				3		2		
Istruzione	1			5				
Sanità e servizi sociali	7	7		2		6		
Altri servizi pubblici		6				9		
Personale domestico		5		1		1		1

Fonte: Elaborazioni IRES su dati INAIL, Rapporto annuale 2006

L'intervento su questi settori è certamente complesso, anche perché specialmente in questi contesti la maggioranza degli infortuni coinvolge i lavoratori delle piccole aziende, ma è certamente prioritario perché consentirebbe al tempo stesso di favorire una generalizzata diminuzione del fenomeno infortunistico (visto che molti di questi settori concentrano il maggior numero di infortuni) e di tutelare i soggetti più deboli rispetto al mercato del lavoro e più a rischio per la tutela della salute.

2.3.6. Il contesto regionale

Le regioni nelle quali si concentra il maggior numero di infortuni sono la Lombardia (il 17,0% del totale), l'Emilia Romagna (14,4%), il Veneto (12,2%) e il Piemonte (8,0%), che da sole raccolgono più della metà degli infortuni (il 51,6%); mentre quelle che registrano un numero minore di infortuni sono la Valle d'Aosta (0,3%), il Molise (0,4%), la Basilicata (0,7%), la Calabria (1,6%).

Le regioni che si caratterizzano per una maggiore concentrazione di infortuni nell'agricoltura, sono: il Molise (un infortunio su quattro avviene in agricoltura), la Basilicata, il Trentino Alto Adige, la Sardegna, l'Abruzzo.

Le regioni che si caratterizzano per una maggiore concentrazione di infortuni ai danni di dipendenti conto Stato sono: la Calabria, la Sicilia, la Campania, il Lazio, la Sardegna, la Puglia.

La maggioranza degli infortuni si registra però nel comparto Industria e Servizi (l'89,1%), in questi settori le regioni che si caratterizzano per una concentrazione di infortuni molto più elevata della media sono: la Lombardia, la Liguria, il Friuli Venezia Giulia, il Veneto, la Valle d'Aosta, il Lazio.

Analizzando l'andamento infortunistico osserviamo che la diminuzione generalizzata del numero di infortuni ha coinvolto soprattutto le regioni del Nord-Est nel 2005 (con un -3,7%) e quelle del Sud nel 2006 (-2,9%). Alcune regioni hanno però registrato delle controtendenze: nel 2005 è aumentato il numero di infortuni in Calabria (+1,8%), in Abruzzo (+0,8%) e in Sardegna (+0,4%); nel 2006 ad aumentare il numero di infortuni è stata solo la Liguria (+0,4%).

Tabella 2.45. Infortuni denunciati e infortuni mortali per regione, tutte le gestioni, 2006

Regioni	Totale infortuni		% sul totale- le, 2006		Mortali		% sul totale, 2006	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Piemonte	77.973	75.660	74.023	8,0	111	92	109	8,4
Valle d'Aosta	2.899	2.665	2.588	0,3	5	2	5	0,4
Lombardia	161.823	158.984	157.968	17,0	216	194	232	17,8
Liguria	31.762	30.298	29.969	3,2	38	38	36	2,8
Trentino A. A.	30.332	30.206	30.201	3,3	26	19	33	2,5
Veneto	120.818	113.901	113.423	12,2	114	99	115	8,8
Friuli V. G.	29.590	28.096	28.215	3,0	26	25	28	2,2
Emilia Romagna	138.865	135.502	133.232	14,4	129	137	119	9,1
Toscana	75.362	73.183	72.434	7,8	101	86	95	7,3
Umbria	20.463	19.533	18.830	2,0	38	26	26	2,0
Marche	35.756	34.527	33.590	3,6	39	39	30	2,3
Lazio	58.278	57.932	57.841	6,2	121	118	100	7,7
Abruzzo	24.009	24.190	23.961	2,6	34	35	42	3,2
Molise	4.374	4.363	4.127	0,4	16	12	9	0,7
Campania	34.523	33.244	32.119	3,5	75	88	75	5,8
Puglia	44.932	43.271	41.692	4,5	73	89	86	6,6
Basilicata	7.055	6.884	6.826	0,7	8	15	12	0,9
Calabria	14.527	14.793	14.405	1,6	45	42	38	2,9
Sicilia	34.548	33.819	34.051	3,7	79	88	78	6,0
Sardegna	18.840	18.917	18.503	2,0	34	30	34	2,6
Italia	966.729	939.968	927.998	100,0	1.328	1.274	1.302	100,0
Nord-ovest	274.457	267.607	264.548	28,5	370	326	382	29,3
Nord-est	319.605	307.705	305.071	32,9	295	280	295	22,7
Centro	189.859	185.175	182.695	19,7	299	269	251	19,3
Sud	129.420	126.745	123.130	13,3	251	281	262	20,1
Isole	53.388	52.736	52.554	5,7	113	118	112	8,6

Fonte: Banca Dati INAIL, 2008

Tabella 2.46. Numero di infortuni indennizzati per regione, 2006

	Agricoltura	% sul tot. regionale	Industria e Servizi	% sul tot. regionale	Dipendenti conto Stato	% sul tot. regionale	Totale
Piemonte	4.514	8,9	44.763	88,6	1.254	2,5	50.531
Valle d'Aosta	155	9,0	1.558	90,5	9	0,5	1.722
Lombardia	4.406	3,9	107.461	94,1	2.292	2,0	114.159
Liguria	756	3,6	19.407	93,1	675	3,2	20838
Trentino A.A.	2.921	16,4	14.785	82,8	146	0,8	17.852
Veneto	4.433	6,3	64.812	91,8	1.340	1,9	70.585
Friuli V. G.	875	4,8	17.029	92,9	423	2,3	18.327
Emilia Romagna	7.398	8,8	74.999	89,4	1.490	1,8	83.887
Toscana	4.159	8,0	46.654	89,4	1.362	2,6	52.175
Umbria	1.675	11,9	12.043	85,2	411	2,9	14.129
Marche	2.865	12,0	20.440	85,9	501	2,1	23.806
Lazio	1.938	5,0	35.286	90,3	1.855	4,7	39.079
Abruzzo	2.365	13,5	14.782	84,1	434	2,5	17.581
Molise	738	25,6	2.068	71,7	78	2,7	2.884
Campania	2.201	10,0	18.570	84,4	1.219	5,5	21.990
Puglia	3.001	10,4	24.700	85,6	1.156	4,0	28.857
Basilicata	988	19,1	4.026	77,7	168	3,2	5.182
Calabria	1.197	11,4	8.649	82,2	675	6,4	10.521
Sicilia	2.411	9,5	21.571	84,6	1.505	5,9	25.487
Sardegna	2.286	15,4	11.852	80,1	660	4,5	14.798
ITALIA	51.282	8,1	565.455	89,1	17.653	2,8	634.390
Nord-ovest	9.831	5,3	173.189	92,5	4.280	2,3	187.250
Nord-est	15.627	8,2	171.625	90,0	3.399	1,8	190.651
Centro	10.637	8,2	114.423	88,6	4.129	3,2	129.189
Sud	10.490	12,1	72.795	83,7	3.730	4,3	87.015
Isole	4.697	11,7	33.423	83,0	2.165	5,4	40.285

Fonte: Elaborazioni IRES su dati INAIL, Rapporto annuale 2006

Tabella 2.47. Numero di infortuni denunciati per regione, variazione % rispetto all'anno precedente, 2006

<i>Regioni</i>	<i>Var. % 2004-2005</i>	<i>Var. % 2005-2006</i>
Lombardia	-1,8	-0,6
Emilia Romagna	-2,4	-1,7
Veneto	-5,7	-0,4
Piemonte	-3,0	-2,2
Toscana	-2,9	-1,0
Lazio	-0,6	-0,2
Puglia	-3,7	-3,6
Sicilia	-2,1	0,7
Marche	-3,4	-2,7
Campania	-3,7	-3,4
Trentino A. A.	-0,4	0,0
Liguria	-4,6	-1,1
Friuli V. G.	-5,0	0,4
Abruzzo	0,8	-0,9
Umbria	-4,5	-3,6
Sardegna	0,4	-2,2
Calabria	1,8	-2,6
Basilicata	-2,4	-0,8
Molise	-0,3	-5,4
Valle d'Aosta	-8,1	-2,9
Italia	-2,8	-1,3
Nord-ovest	-2,5	-1,1
Nord-est	-3,7	-0,9
Centro	-2,5	-1,3
Sud	-2,1	-2,9
Isole	-1,2	-0,3

Fonte: Elaborazioni IRES su dati Rapporto INAIL, 2007

2.3.6.1. Un'analisi in profondità del fenomeno infortunistico: un'ipotesi dei livelli regionali di sottodenuncia

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

Approfondendo l'analisi dell'indice di frequenza regionale secondo la gravità delle conseguenze, osserviamo delle peculiarità che

lasciano spazio ad alcune riflessioni: alcune regioni hanno un indice di frequenza per inabilità temporanea meno elevato rispetto ad altre regioni, ma la loro situazione appare molto più allarmante se osserviamo l'indice di frequenza per gli infortuni più gravi o per quelli mortali.

La *Campania* è l'ultima regione per l'indice di inabilità temporanea, ma la quattordicesima per quello di inabilità permanente e la quinta per quello di morte.

La *Sicilia* è la ventesima regione per l'indice di inabilità temporanea, ma la nona per quello di inabilità permanente e la sesta per quello di morte.

La *Calabria* è la diciassettesima regione per l'indice di inabilità temporanea, ma la terza per quello di inabilità permanente e di morte.

La *Sardegna* è la sedicesima regione per l'indice di inabilità temporanea, ma la quarta per quello di inabilità permanente e la decima per quello di morte.

Il *Molise* è la tredicesima regione per l'indice di inabilità temporanea, ma la dodicesima per quello di inabilità permanente e la prima per quello di morte.

La *Basilicata* è la dodicesima regione per l'indice di inabilità temporanea, ma la terza per quello di inabilità permanente e la settima per quello di morte.

Dall'altro lato, alcune regioni che pur si caratterizzano per un elevato numero di infortuni, manifestano una coerenza nella frequenza di rischio.

La Lombardia, il Veneto e il Lazio mostrano una frequenza d'infortunio sempre al di sotto della media sia per gli infortuni con inabilità temporanea, che per quelli con invalidità permanente o mortali.

L'Emilia Romagna e il Friuli V.G. registrano una frequenza infortunistica per invalidità temporanea molto alta, ma livelli più bassi per quella permanente o per i casi mortali.

La Puglia registra tassi elevati per tutte le tipologie di infortunio.

La peculiarità produttiva di ciascuna regione, per cui la differente composizione per settori potrebbe influenzare la minore o maggiore presenza di infortuni mortali piuttosto che di quelli meno gravi, non basta da sola a giustificare le differenze sopra evidenziate. Difatti i settori ad alto rischio, come l'industria dei metalli, delle

trasformazioni, del legno, delle costruzioni, registrano tassi di infortunio molto elevati per tutte le tipologie di infortunio, siano essi mortali che meno gravi. Così come, dall'altro lato, settori quali l'istruzione e la pubblica amministrazione manifestano tassi molto bassi d'infortunio sia per quanto riguarda i casi mortali che per le invalidità temporanee.

La spiegazione di questa minore o maggiore coerenza del fenomeno infortunistico può essere meglio rinvenuta nella diversa propensione alla denuncia dell'infortunio di ciascun contesto territoriale, determinata da molteplici fattori tra cui quello della presenza di lavoro irregolare è certamente centrale. Difatti, mentre un infortunio poco grave può facilmente non essere denunciato – per una posizione di assoggettamento in cui grava il lavoratore rispetto al datore di lavoro – la morte per infortunio e gli infortuni più gravi, come quelli che provocano un'inabilità permanente, sono certamente più difficili da occultare. Il fatto che per alcune regioni si registri una bassa concentrazione d'infortuni con invalidità temporanea rispetto a quella delle morti e delle invalidità permanenti, segnala la possibile presenza di una difficoltà nell'emersione delle denunce, e dunque una conseguente sottostima del fenomeno infortunistico.

Dunque, regioni quali la Campania, la Sicilia, la Calabria, la Sardegna, il Molise, la Basilicata, potrebbero avere, in ipotesi, elevati tassi di sottodenuncia del fenomeno infortunistico.

È interessante confrontare i dati sugli infortuni con alcune variabili del sistema imprenditoriale italiano, quali: a) il tasso di disoccupazione, b) la mobilità delle imprese, c) la cultura imprenditoriale.

Se analizziamo la percentuale di persone in cerca di lavoro sul totale della forza lavoro regionale, osserviamo che le regioni che, nella nostra ipotesi, si caratterizzano per un alto tasso di sottodenuncia, sono anche quelle con la maggiore incidenza di persone in cerca di occupazione (superano la media italiana: la Sicilia, la Calabria, la Campania, la Puglia, la Sardegna, la Basilicata, il Molise, il Lazio). Eccezion fatta per la Puglia e il Lazio, per le quali non possiamo avanzare ipotesi di sottodenuncia di infortuni, le altre regioni sono quelle che abbiamo individuato come critiche. Questo perché, dove il bisogno di un lavoro non viene soddisfatto dall'offerta, è anche più facile cadere nella spirale del lavoro irregolare o evitare di denunciare gli infortuni meno gravi, per non correre il rischio di avere dei problemi con il datore di lavoro.

Tabella 2.48. Frequenza infortunistica per regione e tipo di conseguenza, Industria e Servizi*, media 2002-2004

	<i>Inabilità temporanea</i>	<i>Inabilità permanente</i>	<i>Morte</i>	<i>Totale</i>	<i>Numero indice**</i>
Umbria	44,48	2,64	0,10	47,22	146,60
Friuli Venezia Giulia	43,35	1,85	0,06	45,26	140,52
Emilia Romagna	40,24	1,67	0,05	41,97	130,30
Puglia	37,89	2,13	0,10	40,12	124,56
Abruzzo	37,80	2,16	0,08	40,03	124,28
Liguria	37,08	2,21	0,06	39,35	122,17
Marche	37,01	1,93	0,07	39,01	121,11
Trento	36,66	1,42	0,05	38,14	118,41
Veneto	36,26	1,58	0,06	37,90	117,67
Bolzano-Bozen	35,86	1,76	0,05	37,67	116,95
Basilicata	32,47	2,53	0,08	35,08	108,91
Toscana	32,75	1,98	0,06	34,79	108,01
Molise	32,19	1,90	0,13	34,22	106,24
Valle d'Aosta	30,44	2,10	0,04	32,58	101,15
Sardegna	29,71	2,49	0,06	32,26	100,16
ITALIA	30,54	1,60	0,06	32,21	100,00
Calabria	26,67	2,64	0,11	29,42	91,34
Piemonte	26,36	1,14	0,06	27,56	85,56
Lombardia	25,70	1,14	0,05	26,89	83,48
Sicilia	22,86	2,08	0,09	25,03	77,71
Campania	20,26	1,84	0,10	22,19	68,89
Lazio	20,34	1,28	0,04	21,66	67,25

* Infortuni indennizzati per 1000 addetti INAIL, esclusi casi *in itinere* - Media triennio consolidato 2002-2004

** Base: Italia = 100

Fonte: INAIL, Rapporto annuale 2006

Tabella 2.49. Graduatoria della frequenza infortunistica per regione secondo il tipo di conseguenza, Industria e Servizi, media 2002-2004

<i>Graduatoria</i>	<i>Inabilità temporanea</i>	<i>Inabilità permanente</i>	<i>Morte</i>	<i>Totale</i>
1	Umbria	Umbria	Molise	Umbria
2	Friuli V. G.	Calabria	Calabria	Friuli V. G.
3	Emilia Romagna	Basilicata	Umbria	Emilia
4	Puglia	Sardegna	Puglia	Puglia
5	Abruzzo	Liguria	Campania	Abruzzo
6	Liguria	Abruzzo	Sicilia	Liguria
7	Marche	Puglia	Basilicata	Marche
8	Trento	Valle d'Aosta	Abruzzo	Trento
9	Veneto	Sicilia	Marche	Veneto
10	Bolzano-Bozen	Toscana	Sardegna	Bolzano-Bozen
11	Toscana	Marche	Liguria	Basilicata

(segue)

Tabella 2.49. (segue)

<i>Graduatoria</i>	<i>Inabilità temporanea</i>	<i>Inabilità permanente</i>	<i>Morte</i>	<i>Totale</i>
12	Basilicata	Molise	Toscana	Toscana
13	Molise	Friuli V. G.	Friuli V. G.	Molise
14	ITALIA	Campania	ITALIA	Valle d'Aosta
15	Valle d'Aosta	Bolzano-Bozen	Veneto	Sardegna
16	Sardegna	Emilia Romagna	Piemonte	ITALIA
17	Calabria	ITALIA	Bolzano-Bozen	Calabria
18	Piemonte	Veneto	Emilia Romagna	Piemonte
19	Lombardia	Trento	Trento	Lombardia
20	Sicilia	Lazio	Lombardia	Sicilia
21	Lazio	Piemonte	Valle d'Aosta	Campania
22	Campania	Lombardia	Lazio	Lazio

Fonte: Elaborazioni IRES su dati Rapporto INAIL, 2007

Tabella 2.50. Forze di lavoro per condizione e regione, val. % sul totale della forza lavoro, media 2006

	<i>Occupati</i>	<i>Persone in cerca di occupazione</i>	<i>Forza lavoro</i>
Sicilia	86,5	13,5	100,0
Calabria	87,2	12,9	100,0
Campania	87,1	12,9	100,0
Puglia	87,2	12,8	100,0
Sardegna	89,3	10,9	100,0
Basilicata	89,5	10,5	100,0
Molise	90,2	9,8	100,0
Lazio	92,5	7,5	100,0
ITALIA	93,2	6,8	100,0
Abruzzo	93,4	6,6	100,0
Umbria	94,9	5,1	100,0
Toscana	95,1	4,8	100,0
Liguria	95,2	4,8	100,0
Marche	95,4	4,6	100,0
Piemonte	96,0	4,0	100,0
Veneto	95,9	4,0	100,0
Lombardia	96,3	3,7	100,0
Friuli V. Giulia	96,5	3,5	100,0
Valle d'Aosta	98,2	3,5	100,0
Emilia Romagna	96,6	3,4	100,0
Trento	97,3	3,1	100,0
Bolzano	97,4	2,6	100,0
NORD	96,2	3,8	100,0
Nord-ovest	96,1	3,9	100,0
Nord-est	96,4	3,6	100,0
CENTRO	93,9	6,1	100,0
MEZZOGIORNO	87,8	12,2	100,0

Fonte: ISTAT, Indagine sulle forze di lavoro, 2006

Se analizziamo i tassi di natalità e di mortalità delle imprese osserviamo che le regioni nelle quali le aziende nascono e muoiono con una frequenza superiore alla media sono: il Lazio, la Campania, la Calabria, la Sicilia, la Sardegna, la Puglia. Anche qui, eccezion fatta per il Lazio e la Puglia, per le quali non possiamo definire alti tassi di sottodenuncia, risulta interessante notare che le restanti regioni sono quelle che abbiamo individuato come critiche dal punto di vista della tutela dei lavoratori, considerando che la «tutela» non è semplicemente non subire infortuni, ma anche riuscire a denunciarli. Le velocità con cui le aziende aprono o chiudono, determina anche la capacità sia per l'azienda che per il tessuto imprenditoriale, di acquisire una conoscenza delle pratiche di lavoro in sicurezza e di maturare una cultura della tutela. Contesti caratterizzati da un forte *turn over*, possono dunque inficiare la sicurezza dei lavoratori e la diffusione di una cultura della tutela.

Le modalità con cui si gestiscono le risorse umane (fattore centrale nel determinare la cultura imprenditoriale) per perseguire l'obiettivo proprio di un'impresa di ricavare un profitto, determinano i livelli di tutela dei lavoratori. Le regioni del Sud sono quelle che, in caso di un aumento dei profitti, hanno meno intenzione di ridurre l'orario di lavoro pur prevedendo di aumentare il numero di dipendenti, fattore che ovviamente inficia la possibilità di garantire una piena tutela dei lavoratori. Tra queste regioni è presente anche la Toscana, che però si differenzia per la maggiore volontà di aumentare il salario. La Puglia, di nuovo, presenta caratteristiche simili alle regioni individuate come portatrici di potenziali elevati livelli di sottodenuncia.

Se analizziamo la distribuzione degli infortuni secondo la biografia individuale, seguendo le fragilità evidenziate nei paragrafi precedenti, notiamo alcune ulteriori peculiarità regionali. Precisamente, per effettuare l'analisi, consideriamo la percentuale degli infortuni occorsi a lavoratori secondo il genere, la nazionalità e la tipologia contrattuale sul totale di ciascuna regione.

Osserviamo che regioni quali la Sicilia, la Puglia, la Calabria, la Campania, mostrano le percentuali più basse, sul totale regionale, di infortuni occorsi a donne, a extracomunitari e a lavoratori con contratti «non standard».

Al contrario, regioni quali il Piemonte, il Veneto, il Friuli V.G., la Toscana, l'Emilia Romagna mostrano un'alta incidenza sul totale

Tabella 2.51. Natalità e mortalità delle imprese per regione, 2000-2005

Regioni	2000					2005				
	Tasso di natalità	Tasso di mortalità	Tasso di mobilità complessivo	Tasso di natalità	Tasso di mobilità complessivo	Tasso di natalità	Tasso di mortalità	Tasso di mobilità complessivo	Tasso di natalità	Tasso di mobilità complessivo
Lazio	9,2	8,9	18,1	9,8	18,6	8,8	8,8	18,6	8,8	18,6
Campania	10,1	8,9	19,0	9,1	18,0	8,9	8,9	18,0	8,9	18,0
Calabria	9,0	8,3	17,3	8,6	17,4	8,8	8,8	17,4	8,8	17,4
Sicilia	9,0	8,2	17,2	8,3	16,7	8,4	8,4	16,7	8,4	16,7
Sardegna	8,4	7,4	15,8	8,4	15,9	7,5	7,5	15,9	7,5	15,9
Puglia	8,3	7,4	15,7	7,9	15,6	7,7	7,7	15,6	7,7	15,6
Abruzzo	7,7	6,9	14,6	7,9	15,0	7,1	7,1	15,0	7,1	15,0
Liguria	7,4	7,6	15,0	7,3	14,6	7,3	7,3	14,6	7,3	14,6
Molise	7,9	7,1	15,0	7,6	14,6	7,0	7,0	14,6	7,0	14,6
Piemonte	7,3	6,7	14,0	7,3	14,4	7,1	7,1	14,4	7,1	14,4
Toscana	7,4	6,5	13,9	7,2	14,2	7,0	7,0	14,2	7,0	14,2
Lombardia	7,0	6,3	13,3	7,5	14,1	6,6	6,6	14,1	6,6	14,1
Basilicata	7,3	7,0	14,3	6,9	14,0	7,1	7,1	14,0	7,1	14,0
Umbria	7,4	6,7	14,1	7,1	13,5	6,4	6,4	13,5	6,4	13,5
Emilia-Romagna	7,2	6,3	13,5	7,0	13,4	6,4	6,4	13,4	6,4	13,4
Veneto	6,7	5,8	12,5	6,8	13,1	6,3	6,3	13,1	6,3	13,1
Friuli V.G.	6,5	6,3	12,8	6,6	13,1	6,5	6,5	13,1	6,5	13,1
Marche	6,8	5,9	12,7	6,8	13,0	6,2	6,2	13,0	6,2	13,0
Valle d'Aosta	5,9	5,8	11,7	6,4	12,8	6,4	6,4	12,8	6,4	12,8
Trento	6,3	5,1	11,4	6,5	12,1	5,6	5,6	12,1	5,6	12,1
Bolzano	5,5	4,8	10,3	5,5	10,7	5,2	5,2	10,7	5,2	10,7
ITALIA	7,8	7,0	14,8	7,7	15,0	7,3	7,3	15,0	7,3	15,0

Fonte: ISTAT, *La demografia d'impresa (anno 2005)*, 2007

Tabella 2.52. Priorità previste in caso di aumento dei profitti per regione, 2005, val. %

Regioni	Priorità						
	Assumere dipendenti	Aumentare remuneraz. ai dipendenti	Investire nell'attività d'impresa	Estinguere i debiti	Aumentare il salario	Ridurre l'orario di lavoro	Nessuna
Calabria	48,6	13,3	69,8	44,5	29,7	9,5	6,3
Sicilia	45,7	9,0	74,8	33,5	26,2	10,8	7,0
Basilicata	42,6	7,1	77,3	36,8	33,9	14,1	7,8
Puglia	42,2	9,9	75,8	31,3	34,0	14,8	7,1
Campania	47,3	14,5	74,8	27,7	34,2	15,6	7,5
Molise	40,2	7,9	75,1	40,4	32,2	16,7	7,2
Toscana	30,5	6,0	64,2	30,8	46,5	17,8	12,4
Sardegna	45,0	10,3	73,3	38,4	30,5	18,3	10,9
Piemonte e Valle d'Aosta	26,0	7,4	61,5	38,1	40,2	19,0	9,8
Umbria	27,5	6,7	67,8	30,2	43,0	19,4	11,7
Lazio	32,6	9,4	61,8	25,8	40,3	19,4	11,9
Lombardia	21,4	8,2	62,7	34,4	32,1	20,6	16,8
Veneto	24,3	6,0	62,0	33,4	38,2	22,4	13,7
Abruzzo	36,1	10,4	66,9	38,7	35,3	22,5	7,8
Marche	25,1	4,8	68,7	33,9	38,7	23,5	10,6
Emilia-Romagna	25,0	6,8	59,0	31,8	34,2	23,6	17,9
Bolzano	24,9	4,4	57,1	33,2	40,2	24,0	12,9
Liguria	29,1	7,3	55,2	31,6	37,3	24,8	16,2
Friuli V.G.	21,9	7,7	69,4	37,1	38,2	26,2	12,1
Trento	28,9	7,0	59,6	40,6	39,6	26,5	9,0
ITALIA	32,0	8,6	65,9	32,8	35,9	19,0	11,9
Nord-ovest	23,4	7,9	61,6	35,1	34,8	20,7	14,9
Nord-est	24,6	6,5	61,2	33,4	36,7	23,4	15,0
Centro	30,6	7,5	63,9	28,8	42,3	19,4	11,9
Sud e Isole	44,9	11,4	73,9	33,4	31,8	14,6	7,5

Fonte: ISTAT, *Le nuove attività imprenditoriali (anni 2002-2005)*, 2007

Tabella 2.53. Infortuni per regione, per genere, nazionalità, tipologia contrattuale «non standard», Industria e Servizi, 2006

	Maschi	Femmine	Totale	Extracomunitari	Apprendisti	Parasubordinati	Infernali
Piemonte	47.026	19.454	66.480	8.737	1.914	657	1.818
Valle d'Aosta	1.755	636	2.391	329	78	23	15
Lombardia	111.390	37.687	149.077	25.299	4.296	1.521	4.199
Liguria	20.180	7.883	28.063	2.974	992	239	351
Bolzano - Bozen	11.362	3.621	14.983	1.716	450	79	110
Trento	8.602	2.689	11.291	2.268	518	80	159
Veneto	81.483	23.972	105.455	21.232	3.861	1.319	2.414
Friuli V. G.	19.536	6.875	26.411	5.174	747	329	721
Emilia Romagna	88.263	33.507	121.770	22.931	3.654	1.535	2.493
Toscana	47.475	17.921	65.396	8.243	2.552	812	816
Umbria	12.353	3.885	16.238	2.645	781	180	231
Marche	22.236	7.187	29.423	5.139	1.516	318	624
Lazio	35.356	16.943	52.299	3.768	1.242	942	559
Abruzzo	15.570	4.907	20.477	1.895	631	207	489
Molise	2.323	744	3.067	181	80	36	45
Campania	21.977	5.036	27.013	720	323	105	317
Puglia	28.410	7.150	35.560	973	1.322	200	278
Basilicata	4.198	1.159	5.357	164	159	37	182
Calabria	9.248	2.689	11.937	397	188	77	84
Sicilia	22.133	6.647	28.780	867	861	165	122
Sardegna	11.217	3.660	14.877	197	622	142	58
ITALIA	622.093	214.252	836.345	115.849	26.787	9.003	16.085
Nord-ovest	180.351	65.660	246.011	37.339	7.280	2.440	6.383
Nord-est	209.246	70.664	279.910	53.321	9.230	3.342	5.897
Centro	117.420	45.936	163.356	19.795	6.091	2.252	2.230
Sud	81.726	21.685	103.411	4.330	2.703	662	1.395
Isole	33.350	10.307	43.657	1.064	1.483	307	180

Fonte: Banca dati INAIL, 2007

Tabella 2.54. *Graduatoria degli infartimi per genere, nazionalità, tipologia contrattuale «non standard», secondo la percentuale sul totale di regione, Industria e Servizi, 2006 (in alto le regioni con la maggiore % per ciascun fattore)*

Graduatoria	% maschi sul totale di regione	% femmine sul totale di regione	% extracomunitari sul totale di regione	% apprendisti sul totale di regione	% parassubordinati sul totale di regione	% interindali sul totale di regione	% non standard sul totale di regione
1	Campania	Lazio	Veneto	Marche	Lazio	Basilicata	Marche
2	Puglia	Piemonte	Trento	Umbria	Emilia Romagna	Lombardia	Umbria
3	Basilicata	Liguria	Friuli V. G.	Trento	Veneto	Piemonte	Veneto
4	Calabria	Emilia Romagna	Emilia Romagna	Sardegna	Friuli V. G.	Friuli V. G.	Basilicata
5	Veneto	Toscana	Marche	Toscana	Toscana	Abruzzo	Friuli V. G.
6	Sicilia	Valle d'Aosta	Lombardia	Puglia	Molise	Veneto	Lombardia
7	Trento	Friuli V. G.	Umbria	Veneto	Umbria	Marche	Trento
8	Umbria	ITALIA	ITALIA	Liguria	Marche	Emilia Romagna	Piemonte
9	Abruzzo	Lombardia	Valle d'Aosta	Valle d'Aosta	ITALIA	ITALIA	Abruzzo
10	Bolzano - Bozen	Sardegna	Piemonte	Italia	Lombardia	Molise	Toscana
11	Molise	Marche	Toscana	Abruzzo	Abruzzo	Umbria	Emilia Romagna
12	Marche	Molise	Bolzano - Bozen	Bolzano - Bozen	Piemonte	Trento	ITALIA
13	Sardegna	Bolzano - Bozen	Liguria	Emilia Romagna	Valle d'Aosta	Liguria	Liguria
14	Lombardia	Abruzzo	Abruzzo	Sicilia	Sardegna	Toscana	Sardegna
15	ITALIA	Umbria	Lazio	Basilicata	Liguria	Campania	Molise
16	Friuli V. G.	Trento	Molise	Lombardia	Trento	Lazio	Lazio
17	Valle d'Aosta	Sicilia	Calabria	Piemonte	Basilicata	Puglia	Puglia
18	Toscana	Veneto	Basilicata	Friuli V. G.	Calabria	Bolzano - Bozen	Valle d'Aosta
19	Emilia Romagna	Calabria	Sicilia	Molise	Sicilia	Calabria	Bolzano - Bozen
20	Liguria	Basilicata	Puglia	Lazio	Puglia	Valle d'Aosta	Sicilia
21	Piemonte	Puglia	Campania	Calabria	Bolzano - Bozen	Sicilia	Calabria
22	Lazio	Campania	Sardegna	Campania	Campania	Sardegna	Campania

Fonte: Elaborazioni IRES su dati INAIL, Rapporto annuale 2006

regionale di infortuni occorsi a donne, a extracomunitari e a lavoratori con contratti «non standard».

Questa differenza è certamente data dalla differente composizione regionale della forza lavoro, per cui le regioni con la maggiore presenza di occupati di sesso femminile, di extracomunitari e di contratti non standard, sono nel Nord Italia, e secondariamente nel Centro, ma non bisogna dimenticare che questa evidenza può nascondere un'ulteriore problematica. La sottodenuncia è certamente più forte tra i soggetti più deboli nel mercato del lavoro e dunque nei contesti territoriali caratterizzati da una elevata propensione alla sottodenuncia il numero di infortuni che avvengono ai danni di questi lavoratori potrebbe essere molto più elevato.

2.3.7. Un commento all'analisi dei dati

2.3.7.1. La frammentazione e l'individualizzazione dei rischi

La trasformazione dei processi produttivi, che presenta tratti comuni a tutti i paesi industriali avanzati, ha portato a una riduzione generalizzata del numero d'infortuni dovuta soprattutto ad alcuni fattori, quali: la diminuzione della forza lavoro impiegata nell'agricoltura e nell'industria, cui ha corrisposto un aumento dei lavoratori dei servizi, settore nel quale è minore il rischio infortunistico; la meccanizzazione dei processi di lavoro e l'aumento dei dispositivi e delle procedure finalizzate a garantire la sicurezza; l'estensione dei diritti e delle tutele dei lavoratori; la maggiore partecipazione dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro dovuta a un rafforzamento degli organismi di rappresentanza; una maggiore diffusione della cultura della salute e della sicurezza. Ma questi miglioramenti si confrontano – e si scontrano – con altri cambiamenti propri dell'assetto sociale che condizionano negativamente i livelli di tutela degli individui.

Nel nostro sistema nazionale, caratterizzato da un confronto con il mercato globale che spinge alla frammentazione piuttosto che a cercare una coesione tra le forze produttive, si riduce il margine di autonomia decisionale dei singoli attori sociali, siano essi imprenditori piuttosto che lavoratori o soggetti pubblici. A livello aziendale, locale e finanche nazionale, gli attori devono relazionarsi con dina-

miche esterne che sembrano porsi, sempre di più, al di fuori delle capacità di controllo di cui essi dispongono. Si riduce, dunque, la possibilità di governare i processi con un discreto margine di autonomia, e questo sentimento di impotenza ed incertezza porta a fare preferire strategie di breve periodo piuttosto che progetti di lungo raggio e conseguentemente sposta l'attenzione sugli aspetti meramente economici e sui problemi immediati, penalizzando la qualità complessiva del processo di lavoro e la programmazione di lungo periodo.

Per ridurre il proprio stato d'incertezza e d'impotenza gli attori necessitano, tra le altre cose, di acquisire una capacità di lettura dello scenario in cui si muovono, per avanzare delle strategie realmente efficaci, ma tale bagaglio conoscitivo richiede tempo e risorse per essere accumulato, fattori che non sono a disposizione di tutti in eguale maniera²¹.

La produzione è sempre più orientata a soddisfare le esigenze immediate proprie del mercato e dei consumatori, fino a preferire processi di lavoro *on demand e just in time*. Conseguentemente, le ristrutturazioni aziendali sono sempre più frequenti, aumentano i fenomeni di *reengineering* e di *downsizing* legati a una lavorazione che sempre più si adatta ai repentini cambiamenti del contesto esterno all'azienda.

Questo porta ad aumentare la flessibilità, sia quella interna che quella esterna all'azienda. All'interno delle singole aziende, l'organizzazione del lavoro e l'organizzazione della forza lavoro sono soggette a una forte dinamicità: si destrutturano i turni di lavoro, le modalità di lavoro cambiano frequentemente e si intensificano i ritmi, così come aumenta l'elasticità numerica della forza lavoro. Questo ha un impatto sul mercato del lavoro, per cui aumentano i lavoratori assunti con le tipologie contrattuali cosiddette atipiche e con quelle temporanee. All'esterno, cambiano i rapporti che le aziende intessono con le altre unità della propria filiera produttiva, rapporti che diventano sempre più intermittenti e dinamici, così come si indebolisce il legame tra l'azienda e un determinato contesto territoriale e produttivo.

²¹ Beck U., Giddens A., Lash S. (1999), *Modernizzazione riflessiva. Politica, tradizione ed estetica nell'ordine sociale della modernità*, Asterios Editore, Trieste.

Di fronte a questa riduzione dell'autonomia e a questo aumento della dinamicità e flessibilità, gli spazi di partecipazione all'interno delle aziende si riducono sempre di più, poiché è più difficile in tale scenario – in cui si opera in una situazione di scarsa pianificazione – che i lavoratori possano partecipare alla definizione delle politiche aziendali, sia interne (organizzazione e contenuto del lavoro, contratti e numero degli addetti, ecc.) che, tantomeno, esterne (strategie imprenditoriali, ristrutturazioni, ecc.). La frammentazione del processo produttivo, inoltre, porta a fare diminuire il peso della contrattazione all'interno della singola azienda, poiché essa è sempre più condizionata dalle politiche attuate dalle altre aziende con le quali essa si relaziona, lungo una filiera sempre più parcellizzata e instabile.

Le piccole aziende hanno scarsi margini decisionali per operare le proprie scelte strategiche, poiché sono pesantemente condizionate dalle aziende più grandi che operano nella propria, lunga, e spesso lunghissima, filiera produttiva e dalle variazioni che avvengono nel proprio mercato di riferimento. Nella piccola impresa inoltre, dove alti sono i rischi per la salute, la presenza del sindacato è minore e minori sono le risorse – sia economiche che di conoscenze – per orientarsi in questo mercato in continua evoluzione. Il lavoratore impiegato nelle aziende più piccole e periferiche rispetto alla filiera produttiva di riferimento, dispone così di un minore supporto e di una minore capacità decisionale, rispetto ai lavoratori delle grandi aziende centrali, occupando egli stesso una posizione di debolezza lungo la filiera produttiva.

Questo processo, per cui si frantumano i rapporti tra le aziende, i rapporti tra le aziende e i lavoratori, i rapporti tra un lavoratore e l'altro, porta ad affermare una individualizzazione dei percorsi biografici – sia delle biografie dei singoli lavoratori che di quelle delle singole aziende – cui corrisponde una individualizzazione dei rischi propri di questi percorsi. L'acquisizione delle responsabilità va a pesare essenzialmente sul singolo individuo o sulla singola piccola azienda, mentre parallelamente si lacera il legame con gli altri, con la collettività e con le istituzioni²². I valori culturali che questi pro-

²² Per il rapporto tra il sistema del lavoro e la società nel suo insieme, si confronti: Magatti M. (1999), *L'impresa responsabile*, Torino, Bollati Boringhieri; Gallino L. (2005), *L'impresa irresponsabile*, Torino, Einaudi.

cessi favoriscono, *in primis* la maggiore importanza data ai fattori economici piuttosto che alla salute, e quella data ai problemi immediati piuttosto che al futuro, sono quelli propri di una società che tende all'atomizzazione più che alla coesione.

2.3.7.2. *La marginalità e l'elusione dalle tutele*

Questi processi non condizionano tutti gli individui in eguale maniera, ma mostrano le conseguenze più negative – come abbiamo visto dall'analisi dei dati – per i soggetti e nei contesti più deboli dove sono minori i diritti, minori le opportunità e dunque minori le tutele per la salute.

In Italia è presente una diseguale distribuzione dei rischi, per cui alcuni individui sono meno tutelati di altri e sono quelli che occupano le posizioni più marginali nei processi produttivi, quelli che non rientrano nelle reti di tutela, civili e sociali, che la nostra società ha istituito²³ (come, ad esempio, la contrattazione nazionale, la rappresentanza sindacale, i diritti di cittadinanza, la legalità), in altre parole sono gli esclusi che lavorano nei contesti più atomizzati e periferici.

I progressi che si registrano per la tutela dei lavoratori non toccano tutti alla stessa maniera, lasciando in disparte proprio quei soggetti più deboli – donne, migranti, giovani e anziani, atipici – per i quali basta osservare l'andamento del fenomeno infortunistico per accorgersi che si intensifica mentre il dato complessivo decresce e questo aumento non è giustificato semplicemente dall'aumento occupazionale.

Possiamo osservare, infatti, che i settori che hanno alti indici di incidenza sono anche quelli in cui gli infortuni subiti dai più giovani, dagli extracomunitari e dai lavoratori «non standard» pesano di più sul totale degli infortuni, così come quelli in cui è più evidente un fenomeno di segregazione al maschile degli infortunati; così come i settori caratterizzati dal maggiore aumento di infortuni sono anche quelli che più registrano infortuni ai danni di anziani, così come quelli in cui è più evidente un fenomeno di segregazione al femminile degli infortunati. Dunque, i settori che si caratterizzano per le maggiori criticità (un alto tasso infortunistico o un aumento

²³ Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale*, Einaudi, Torino.

rilevante del fenomeno) sono anche quelli nei quali persiste una segregazione di genere (al maschile o al femminile), dove gli infortuni ai danni dei soggetti più deboli – giovani, anziani, extracomunitari – hanno una incidenza superiore alla media, dove superiore alla media è l'incidenza di infortuni a lavoratori assunti con contratti non standard e dove anche è maggiore la frammentazione aziendale e alta l'incidenza di infortuni occorsi a lavoratori assunti in aziende di piccole dimensioni.

In particolare, concentrando l'attenzione sui settori che sommano il maggior numero di elementi di criticità, abbiamo individuato i settori sui quali l'intervento è più urgente, ma anche più complesso, per ottenere il duplice obiettivo di ridurre in maniera incisiva il numero di infortuni e di tutelare i soggetti più deboli, che sono:

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

Inoltre, i progressi ottenuti rispetto al problema infortunistico non sono uguali per tutti i contesti territoriali e in alcune regioni – la Campania, la Sicilia, la Calabria, la Sardegna, il Molise, la Basilicata – dove la mancata denuncia degli infortuni è diffusa, i lavoratori potrebbero avere negato il diritto stesso a tutelare la propria salute. Non solo un individuo, non solo un'azienda, ma anche un'intera regione, può essere un soggetto periferico, se guardiamo la nostra nazione.

Ripercorrere la diseguale distribuzione dei rischi consente dunque di tracciare *la mappa dell'esclusione* che caratterizza la società italiana dove alcuni soggetti e alcuni contesti sono più marginali ed isolati rispetto ad altri e sono esposti a condizioni di maggiore pericolo per la salute.

L'esclusione dalla tutela inizia, per un individuo, ancora prima di entrare nel luogo di lavoro. Basti pensare alla difficoltà di accesso a una buona occupazione: gli alti tassi di disoccupazione riducono la possibilità di scelta del lavoratore, che così più facilmente assume

occupazioni al di sotto delle proprie qualifiche o, al contrario, svolge mansioni per le quali non ha sufficienti conoscenze. La difficoltà nel trovare un lavoro spinge gli individui ad accettare condizioni anche molto sfavorevoli, non solo dal punto di vista economico e occupazionale (con contratti precari o finanche lavori irregolari), ma anche da quello della salute fisica e psicologica. Questo è il primo fattore di rischio, che difatti riguarda i soggetti più deboli dal punto di vista della sicurezza sul lavoro: alcuni uomini così come alcune donne che subiscono una segregazione di genere in determinati contesti produttivi, i migranti e i giovani che cercano lavoro, così come chi in età avanzata perdendo il posto ha delle difficoltà nel reinserimento.

La marginalità degli individui nel mercato del lavoro si traduce in una marginalità nei luoghi di lavoro dovuta alla scarsa inclusione nei processi di lavoro. La mancata integrazione nel gruppo di lavoro e la minore formazione e informazione si traduce nel non potere esprimere appieno le capacità e le potenzialità che si hanno. L'esclusione assume il volto, in alcuni casi, di una minore possibilità di consolidare la posizione acquisita, di una competenza che non viene lasciata crescere e maturare, sia per le minori possibilità di formazione e di carriera, sia per i frequenti cambiamenti che avvengono nelle modalità di lavoro, nei luoghi di lavoro, nelle relazioni di lavoro e finanche nel mestiere stesso che un individuo svolge. Inoltre la scarsa esperienza, dovuta anche a una biografia professionale sempre più discontinua e frammentata, è certamente un fattore di rischio. La mobilità inficia la capacità individuale di acquisire le conoscenze necessarie a lavorare in sicurezza e riduce anche il *know-how* di «gruppo», di un'azienda e di un territorio, ovvero quell'insieme di conoscenze che sono date non semplicemente dal singolo, ma dall'insieme dei lavoratori coinvolti nel processo produttivo.

La marginalità nel lavoro si traduce poi in una marginalità nel complesso delle dinamiche sociali. I cambiamenti nel contesto produttivo non sono stati ben supportati da un eguale cambiamento nel sistema di *welfare*, attraverso la creazione di servizi che sappiano, ad esempio, coniugare la flessibilità del lavoro con le esigenze economiche e sociali degli individui, risolvere i problemi di conciliazione che pesano soprattutto sulle donne, supportare gli stranieri a portare avanti il loro progetto migratorio, aiutare i giovani a costruire un percorso di emancipazione e i più anziani a non vederlo svanire.

Essere esclusi significa, infine, avere un'identità sfumata, non sapersi riconoscere e non essere riconosciuti dalla società in cui si vive e si lavora. L'insoddisfazione verso il lavoro svolto, i minori diritti che si hanno, la mobilità con cui cambiano i luoghi e finanche il mestiere rendono difficile identificarsi pienamente con la professione che si svolge. La scarsa acquisizione di una identità professionale, e dunque di una consapevolezza di sé come lavoratore, comporta per l'individuo una maggiore disattenzione ai pericoli, perché è meno solido il legame tra la percezione della propria salute e la conoscenza della propria professione.

2.3.7.3. Contro la frammentazione e la marginalità: favorire la coesione e l'inclusione per la tutela della salute e della sicurezza

Concludendo, possiamo affermare che le possibilità e le capacità con le quali l'individuo si confronta con gli attuali processi e con i fattori di rischio che li caratterizzano determina il suo grado di inclusione sociale e di conseguenza il livello di tutela della salute cui egli può aspirare.

L'atomizzazione, data dall'individualizzazione del contratto di lavoro così come dalla frammentazione aziendale, rende difficile tutelare la salute e gestire la sicurezza, così come la marginalità dell'individuo nel mercato del lavoro o di un'azienda nel sistema produttivo si traduce in una posizione marginale nel sistema di tutele.

Di conseguenza, la salute e la sicurezza dei lavoratori può essere tutelata solo attraverso il superamento della marginalità e della frammentazione mirando a un'affermazione del diritto alla salute lungo tutta la filiera produttiva, perché i rischi non solo «diminuiscono» ma «diminuiscano per tutti e in tutti i contesti».

Il supporto fornito dalle istituzioni pubbliche, dalle aziende e dalle parti sociali per favorire una maggiore coesione sociale e una maggiore inclusione è dunque un elemento fondamentale per garantire la tutela della salute. È necessario favorire la coesione e l'inclusione operando attraverso un'azione di sistema, con interventi nazionali, territoriali e aziendali.

2.4. Un *focus* su alcune regioni

2.4.1. Le politiche per la promozione della salute e sicurezza dei lavoratori nelle regioni oggetto d'indagine

La proposta di Testo Unico per la tutela della salute e la sicurezza del lavoro, sin dalla sua prima presentazione nell'autunno 2004 ha sicuramente innescato un amplissimo dibattito, riflessioni ed approfondimento del tema da parte di tutti i soggetti, pubblici e privati, a vario titolo interessati all'argomento. Tra questi, le Regioni e le Province autonome sono state tra i maggiori promotori di approfondimenti e riflessioni. Il loro ruolo centrale, pur in modo disomogeneo tra i diversi territori, è derivato da due elementi¹: uno formale-istituzionale, che deriva dalla competenza di «legislatore concorrente» prevista dal vigente titolo V della Costituzione; un secondo formato dal patrimonio di competenze professionali dei Dipartimenti di Prevenzione dei Servizi Sanitari Regionali e che trovano una sintesi istituzionale nel Coordinamento delle Regioni e Province Autonome.

Prima dell'approvazione del T.U. per la sicurezza, il decreto 626/94 aveva richiesto anche alle Regioni e alle Province autonome un ruolo più evoluto e complesso.

Le Regioni dopo l'emanazione della 626 hanno espresso il loro impegno a sostenere l'attuazione della legge promuovendo, regolando e coordinando l'intero sistema di prevenzione e sviluppando,

¹ Rossi E. (2005), *La tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: le direttrici di azione delle Regioni e Province Autonome*, Senato della Repubblica, www.senato.it.

tramite le proprie strutture di prevenzione sul territorio, interventi ed iniziative interessanti, oltre alle attività di vigilanza e controllo, d'informazione, di formazione e di assistenza.

Inoltre, l'Accordo sancito nella Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 21 dicembre 2000, pone in capo ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il coordinamento regionale delle iniziative rivolte all'informazione, alla formazione, all'assistenza e alla vigilanza dei fenomeni connessi alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro ed all'emersione del lavoro irregolare.

Nel corso di questi anni le Regioni, sia in ambito nazionale che sul territorio regionale, si sono impegnate per il rafforzamento delle strutture pubbliche di prevenzione, la promozione e il sostegno per la formazione dei soggetti coinvolti nel sistema di prevenzione e delle attività di informazione ed assistenza, sul coordinamento e l'integrazione degli interventi svolti dalle diverse amministrazioni pubbliche.

Da molti anni le Regioni e Province Autonome hanno strutturato un Coordinamento Tecnico che svolge una attività di supporto alla Conferenza dei Presidenti ed al Coordinamento degli Assessori alla Sanità, oggi Commissione Salute, per la collaborazione e il raccordo con gli Istituti centrali, i Ministeri ed Enti competenti. Inoltre, nell'ultimo decennio la collaborazione con gli istituti centrali (INAIL e ISPESL) è diventata molto più intensa ed efficace.

Con il d.p.c.m. del 17 dicembre 2007, dal titolo «Esecuzione dell'accordo del 1° agosto 2007, recante Patto per la tutela della salute e la prevenzione nei luoghi di lavoro» ha ratificato l'accordo Stato-Regioni, sottoscritto in data 1° agosto 2007, sono stati individuati una serie di obiettivi strategici diretti alla razionalizzazione degli interventi di prevenzione nei luoghi di lavoro. Questo Patto per la salute, e successivi accordi del Coordinamento delle Regioni e delle Province autonome, prevedono complessivamente a livello nazionale la realizzazione di: 250.000 interventi ispettivi all'anno, proporzionati, per ciascuna regione e provincia autonoma, alla consistenza numerica delle unità locali delle imprese attive nei rispettivi territori; verifiche ispettive annuali in almeno il 5% delle unità locali.

Altro punto fondamentale del Patto è il potenziamento operativo dei Servizi delle ASL, anche in seguito alla rilevazione dell'assetto organizzativo e produttivo dei Servizi medesimi, coerente e funzio-

nale, in rapporto ai LEA - Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria ed alle esigenze territoriali rispetto alla struttura produttiva/occupazionale, di rischio e di danno.

2.4.1.1. Lombardia

Da diversi anni la Regione Lombardia ha identificato nella sicurezza nei luoghi di lavoro e nella prevenzione delle malattie professionali degli obiettivi prioritari all'interno degli interventi di salute pubblica della Regione Lombardia.

Sulla base di queste considerazioni la Giunta Regionale con l'obiettivo principale della riduzione degli infortuni sui luoghi di lavoro e delle malattie professionali ha, con la deliberazione n. VII/18344 del 2004, stabilito un piano di «Interventi operativi per la promozione della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro in Lombardia per il triennio 2004-2006». La priorità è stata assegnata ai comparti considerati più critici come le costruzioni, l'agricoltura e la sanità. Inoltre, un'attenzione particolare è stata dedicata anche ai rischi specifici emergenti, quali i tumori professionali e lo stress. Sono stati infine considerati due progetti speciali, riferiti a rischi significativi correlati alle grandi opere di costruzione, alle tratte ferroviarie e ai lavori in quota.

Il programma ha sottolineato come punti di forza da un lato il coordinamento con le altre istituzioni impegnate nel controllo della sicurezza e igiene del lavoro, dall'altro il contributo delle associazioni sindacali dei lavoratori, degli imprenditori, delle Università e delle Società tecnico-scientifiche che operano in Lombardia.

L'obiettivo è quello di disegnare un sistema regionale della prevenzione che coinvolge le Istituzioni, le forze sociali, l'università e le associazioni scientifiche, le figure della sicurezza previste dalla legislazione vigente e l'area della consulenza professionale.

Seguendo questo indirizzo, e in sintonia con la Strategia Comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, nel febbraio 2008 la Regione Lombardia ha varato il «Piano regionale 2008-2010 per la promozione della sicurezza e salute negli ambienti di lavoro», sottoscritto da 28 soggetti diversi, che vanno dall'INAIL a Confindustria, da Legacoop ai sindacati, dalla Direzione Regionale del Lavoro a Comuni e Province.

L'obiettivo del Piano è istituire settore per settore dei protocolli

di sicurezza che introducano maggiori tutele per i lavoratori, che vadano al di là del completo rispetto degli obblighi di legge già stabiliti, con il simultaneo avvio di meccanismi di premialità per chi si adegua e rispetta questi nuovi e più severi standard.

Altri obiettivi identificati dal Piano sono:

- riduzione del 10% del numero degli incidenti mortali;
- riduzione del 10% del numero degli incidenti gravi;
- riduzione del 10% delle «non conformità a norme di legge» dei posti di lavoro;
- riduzione del 15% del tasso complessivo di infortuni sul lavoro denunciati da quelle aziende che hanno adottato un «Sistema di gestione della sicurezza» (SGS);
- riduzione del 10% degli infortuni in tutte le aziende lombarde con una frequenza di incidenti superiore alla media regionale.

Con questo Piano la Regione rafforza o crea una serie di strumenti e di normative a tutela della salute e della vita dei lavoratori, dando priorità di intervento ai comparti a più alto rischio (edilizia, agricoltura, esposizione a cancerogeni industriali, meccanica). In particolare nei vari campi si mirerà ai seguenti interventi.

Edilizia: campagna per la prevenzione delle cadute dall'alto (controlli mirati nelle fasi di cantiere più a rischio, sistemi di aggancio obbligatori sui tetti degli edifici in costruzione, coinvolgimento della Polizia Municipale); campagna di controlli su gru, carrelli elevatori, *transpallets*; miglioramento dell'attività di cantiere (definizione di regole minime di comportamento dei Coordinatori alla sicurezza, miglioramento dell'offerta formativa per i lavoratori, adozione di protocolli d'intesa sottoscritti dalle parti sociali, ecc.); attivazione di programmi di sorveglianza sanitaria.

Agricoltura: sviluppo di un registro degli infortuni collegato all'INAIL, organizzazione di campagne per la drastica riduzione degli incidenti gravi e mortali, promozione di attività di formazione, studio di soluzioni tecnologiche per la sicurezza delle macchine agricole, studio di linee guida regionali per la sorveglianza sanitaria in agricoltura.

Sanità: organizzazione del sistema di prevenzione aziendale, piani di emergenza ed evacuazione, sicurezza di impianti elettrici e di areazione, apparecchiature medicali.

Rischio tumori professionali: identificazione delle aziende che trattano cancerogeni e studio di soluzioni alternative, sorveglianza epidemiologica.

Stress e lavoro: raccolta dati di assenteismo, infortuni e disturbi somatiformi per studiare interventi preventivi.

Alta velocità e grandi opere: elaborazione di linee guida regionali rivolte alle aziende coinvolte (requisiti e procedure di sicurezza, formazione dei lavoratori, sorveglianza sanitaria, controlli ambientali).

Infine, è previsto lo sviluppo di accordi per coinvolgere pienamente il settore delle micro-imprese e dell'artigianato, mentre in fase di affidamento di appalti, l'intenzione da parte della Regione Lombardia è di privilegiare le imprese che avranno attivato misure di sicurezza ulteriori, sia nei criteri di valutazione delle offerte sia tra gli obblighi chiesti all'aggiudicatario stesso.

Altri interventi fondamentali che verranno implementati con questo Piano riguardano l'incremento del numero di controlli nelle aziende, l'autovalutazione e autocontrollo da parte delle imprese secondo il modello UE, la promozione della responsabilità sociale dell'impresa, il consolidamento del Sistema informativo della prevenzione (SIP) e l'ulteriore semplificazione burocratica e legislativa.

Per l'attuazione del Piano la Regione Lombardia ha deciso stanziamenti e azioni straordinarie:

- 20 milioni di euro alle ASL e alle Aziende ospedaliere sedi di UOOML (Unità operative ospedaliere di medicina del lavoro). L'obiettivo è quello di consentire un potenziamento delle aree identificate come di maggior rischio per i lavoratori e la popolazione o maggiori criticità nella disponibilità di competenze specifiche. Inoltre, permetterà la sostituzione del 100% degli addetti a prevenzione e controllo che vanno in pensione mentre il limite sarebbe del 50%.
- 5% di sconto tariffario per le grandi imprese e 10% per le piccole e medie imprese che volontariamente fanno propri i criteri contenuti nelle Linee Guida e nei documenti d'indirizzo prodotti dalla Regione (sistema premiante);
- 15 milioni di euro destinati ad incentivare (attraverso un bando di finanziamento in collaborazione con le Camere di commercio) lo sviluppo di progetti di innovazione per le piccole, medie e micro imprese.

Oltre agli stanziamenti e alle azioni straordinarie messe in campo direttamente da Regione Lombardia, viene avanzata al Governo la richiesta di introdurre una ulteriore premialità per le imprese «virtuose» sotto forma di riduzioni sull'IRAP o che dia la possibilità alla Regione di stabilire un taglio sull'IRAP stessa.

2.4.1.2. Veneto

Per il perseguimento degli obiettivi di promozione della salute nei luoghi di lavoro la Regione Veneto adotta dal 1999 dei «Piani regionali di intervento» che rappresentano il riferimento principale delle attività del sistema integrato Regione - Servizi SPISAL delle Aziende ULSS.

I Piani di prevenzione e promozione della salute negli ambienti di lavoro hanno durata triennale e sono articolati per Aree di intervento e, nell'ambito di queste, per Linee/progetti di attività.

Costituiscono attività di Piano anche le azioni sviluppate dai Centri Regionali di Riferimento istituiti per il perseguimento degli obiettivi di prevenzione e promozione della salute negli ambienti di lavoro: COREO, CRREO e CRP.

La Regione Veneto interviene nel campo della prevenzione e promozione della salute nei luoghi di lavoro attraverso la Direzione Regionale Prevenzione e, nell'ambito di questa, tramite il Servizio tutela e sicurezza nei luoghi di lavoro. Le funzioni di prevenzione e promozione della salute sono garantite operativamente sul territorio dai Servizi per la Prevenzione Igiene e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro (SPISAL), istituiti presso il Dipartimento di Prevenzione di ciascuna Azienda Unità Locale Socio Sanitaria (AULSS).

L'attività di questi servizi è orientata al perseguimento degli obiettivi fissati nell'ambito del «Piano di prevenzione e promozione della salute negli ambienti di lavoro». Questi piani, come abbiamo precedentemente sottolineato, identificano le priorità di intervento e promuovono politiche di omogeneizzazione degli interventi e di integrazione con gli enti istituzionali e sociali di riferimento nel settore mediante la costituzione di appositi Centri Regionali di Riferimento e l'implementazione di linee di lavoro specifiche.

L'ultimo ad essere stato approvato è il piano 2005-2007, con un *budget* di 350.000 euro per anno per tre anni.

Gli obiettivi generali dichiarati da questo piano sono:

- contribuire con azioni a livello culturale e strutturale, attraverso strategie integrate di promozione della salute e di vigilanza, al miglioramento dello stato di benessere psicofisico della popolazione lavorativa secondo criteri di priorità e di efficacia e, attraverso l'applicazione delle norme, favorire il vantaggio competitivo ed il valore etico del sistema produttivo regionale;
- integrare le strategie del sistema regionale della prevenzione negli ambienti di lavoro con le politiche della Regione Veneto, delle altre istituzioni competenti in materia di sicurezza e igiene del lavoro e delle parti sociali e consolidare, su base regionale, le pratiche di lavoro in qualità.

Sono stati inoltre identificati degli obiettivi specifici:

- pianificare le attività di vigilanza e di promozione della salute negli ambienti di lavoro della Direzione per la Prevenzione, secondo i LEA, governando e coordinando l'azione degli SPISAL attraverso la capitalizzazione e lo sviluppo dell'esperienza dei Piani di prevenzione 1999-2001, 2002-2004 e degli altri progetti svolti (PRAV, ex esposti a cancerogeni, progetti ISPESEL);
- implementare ed informatizzare un sistema di gestione dell'attività assicurandone il supporto strategico e il coordinamento operativo;
- promuovere nelle aziende l'implementazione di sistemi di gestione della sicurezza e della salute, ivi compresa la certificazione etica;
- integrare le attività della Direzione per la prevenzione con le altre strutture della Regione, gli organismi interregionali, nazionali e internazionali operanti nel settore;
- garantire l'elaborazione e la comunicazione esterna ed interna al sistema di informazioni ed iniziative relative alla salute e sicurezza negli ambienti di lavoro utili alla programmazione regionale e alle istanze sociali ed economiche interessate.

Questo piano triennale è stato concluso con la presentazione di un Report finale nell'aprile del 2008 dove vengono descritte le attività e i progetti realizzati da ciascuna delle aree e dei centri regionali coinvolti².

² I due volumi del rapporto possono essere integralmente consultati sul sito www.safetynet.it.

2.4.1.3. Lazio

La Regione Lazio dispone all'interno della «Direzione Regionale Programmazione Sanitaria Politiche Prevenzione Sicurezza Lavoro» di un'area «Sicurezza nei luoghi di lavoro», che esercita le competenze regionali di indirizzo e coordinamento in tema di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro.

All'interno dell'area sono presenti i Servizi PRESAL (Servizi di Prevenzione e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro), organi di vigilanza in materia di sicurezza e di igiene del lavoro relativamente al territorio di loro competenza. Questi servizi sono incaricati di garantire territorialmente la fornitura dei Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria collettiva, promuovendo:

- la conoscenza dei fattori di rischio;
- la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali;
- le attività di controllo e di vigilanza nei luoghi di lavoro;
- la conduzione di inchieste per infortuni e malattie professionali d'iniziativa o delegate dall'autorità giudiziaria.

L'area dispone inoltre dall'ottobre del 2006 di un Osservatorio Regionale sulla sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro. La principale funzione di tale struttura consiste nell'approfondire la conoscenza e la comprensione del fenomeno infortuni e malattie professionali in ambito regionale, al fine di sostenere politiche ed interventi per la sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Nel 2006, grazie allo stanziamento aggiuntivo di 14 milioni di euro per il triennio 2006-2008 approvato con la legge finanziaria regionale n. 4 del 28 aprile 2006 della Regione Lazio e destinato all'implementazione delle attività di prevenzione e sicurezza sul lavoro, è stato varato un Piano Straordinario Regionale di prevenzione degli infortuni e malattie professionali. Il piano ha come obiettivo principale l'elaborazione e implementazione di una strategia partecipata di prevenzione e la crescita di una rete regionale del sistema della prevenzione.

All'interno di tale piano sono inoltre contemplati il potenziamento dei Servizi PRESAL e interventi in comparti prioritari quali l'edilizia, l'agricoltura, i trasporti e la sanità.

Nel mese di luglio 2007 è stato siglato l'accordo fra la Regione

Lazio e le parti sociali per il finanziamento del piano di interventi per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro. Questo piano rientra all'interno del piano triennale 2006-2008 per gli interventi in favore della sicurezza sul lavoro e prevede uno stanziamento di 5 milioni di euro. L'obiettivo generale del Piano Regionale è quello di promuovere e tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori, prevenendo gli infortuni sul lavoro e lo sviluppo di malattie professionali, attraverso la riduzione ed il controllo dei fattori di rischio lavorativi, e lo sviluppo di una cultura diffusa della prevenzione.

Gli interventi previsti dal piano 2007 sono:

- il potenziamento degli SPRESAL ASL (assunzioni a tempo determinato, attrezzature, ecc.);
- interventi attuati dagli organismi Paritetici (organizzazioni sindacali dei lavoratori e datoriali) di formazione aggiuntiva; informazione dei lavoratori; assistenza alle p.m.i. e micro-imprese; progetti di sostegno per i RLS e RLST (rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza previsti dal 626), nei comparti edilizia, agricoltura, trasporti, artigianato e altri comparti a valenza territoriale;
- interventi di formazione e informazione per i rischi nel comparto sanitario attuato dal SSR;
- progetti per la promozione della salute;
- progetti di comunicazione (campagne informative, settimana europea – Agenzia di Bilbao – sul rischio muscolo-scheletrico);
- rafforzamento della rete dei laboratori di igiene del lavoro;
- mappatura del rischio cancerogeno in collaborazione con enti altamente scientifici.

2.4.1.4. Campania

La Regione Campania, nell'ambito dei propri piani di prevenzione e promozione della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro, sottolinea come obiettivo generale della propria programmazione di settore l'integrazione delle strategie del sistema dei servizi pubblici territoriali di prevenzione con le politiche delle altre istituzioni competenti in materia di sicurezza e igiene del lavoro e con quelle delle parti sociali.

Un primo Protocollo d'intesa in materia tra l'Assessorato ai LL.PP., del Lavoro e Formazione professionale, e i Comitati Parite-

tici Territoriali era stato approvato con delibera di Giunta regionale del 6 agosto 2004, n. 1537. Il Protocollo prevedeva interventi orientati ad assicurare un puntuale rispetto degli obblighi a carico di ciascun soggetto responsabile, allo scopo di garantire elevati livelli di sicurezza negli ambienti di lavoro ed in particolare nei cantieri temporanei e mobili di cui al d.lgs. n. 494/96.

Un'altra delle priorità dichiarate dalla Regione Campania in materia di SSL è quella di definire con il coinvolgimento delle parti sociali regole condivise dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e dalla Regione Campania per l'organizzazione di azioni comuni nel settore della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. In tal senso nel gennaio del 2007 è stato siglato tra il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e la Regione Campania un «Protocollo d'intesa per il coordinamento in Campania degli interventi in materia di tutela, salute e sicurezza sul lavoro».

Il Protocollo ha una durata triennale e le principali azioni coordinate da questi due soggetti mirano a:

- formulare un piano annuale di attività comuni e di progetti operativi al fine di assicurare il coordinamento delle diverse competenze pubbliche istituzionali;
- favorire il raccordo dei dati e delle informazioni tratti dalle banche dati esistenti e/o acquisiti per i rispettivi ruoli e competenze, valutando la possibile implementazione e messa a regime di un *software* comune ai vari enti, per l'analisi, interpretazione e valutazione in tempo reale dei dati complessivi e delle loro relazioni;
- intraprendere ogni utile iniziativa nel rispetto delle procedure di legge e di contratto finalizzata al potenziamento degli organici ispettivi, ciascuno per l'ambito di rispettiva competenza;
- istituire per l'elaborazione, l'attuazione ed il monitoraggio delle fasi attuative di tale programma di collaborazione, un organismo paritetico di coordinamento in ambito regionale e relativo comitato tecnico;
- predisporre, tenuto conto della più ampia programmazione formativa prevista negli ambiti di rispettiva competenza, azioni/interventi di carattere formativo, assicurando livelli di qualità dell'offerta formativa complessiva, intesa come processo continuativo volto a seguire le modifiche e le innovazioni dei sistemi produttivi.

Alcuni degli obiettivi principali delineati dal protocollo riguardano:

- la creazione di un Piano annuale di attività comuni e sistemi informativi;
- il Potenziamento del personale ispettivo;
- l'istituzione di un Organismo paritetico di coordinamento;
- la programmazione, insieme alle parti sociali, di attività di formazione e informazione preventiva;
- l'emanazione di Misure sperimentali di razionalizzazione che conferiscano maggiore incisività ed efficacia all'attività ispettiva svolta dai competenti servizi delle AA.SS.LL. campane.

La Regione Campania ha dedicato negli ultimi anni una particolare attenzione al tema della sicurezza nei cantieri. A tal fine la Giunta regionale nel settembre 2007 ha deliberato la modifica della denominazione Osservatorio regionale dei LL.PP., già operante presso il Settore Opere Pubbliche, in «Osservatorio regionale degli appalti e concessioni» estendendo le sue competenze, oltre che agli appalti di lavori pubblici, anche agli appalti di servizi e forniture sul territorio regionale.

Successivamente, la Giunta ha deliberato la costituzione di una Unità operativa per il controllo della sicurezza sui cantieri in base alla legge regionale n. 3 del 27 febbraio 2007. L'Unità sarà creata presso l'Osservatorio regionale sugli appalti e concessioni e le sue funzioni saranno in particolare il controllo del ricorso al lavoro sommerso e delle irregolarità in edilizia e nei contratti pubblici, nonché la verifica della corretta applicazione delle norme vigenti in materia di sicurezza e di regolarità contributiva. Altre funzioni potranno essere definite nel regolamento regionale di attuazione.

2.4.1.5. Puglia

Attraverso la delibera n. 3690 del 31.7.1998 la Regione Puglia ha istituito il Comitato di Coordinamento regionale, stabilendone la composizione da parte degli organismi interessati.

Le funzioni e i compiti del Comitato sono:

- lo sviluppo dei piani di attività e dei progetti operativi individuati dalle amministrazioni a livello nazionale;

- l'indirizzo e la programmazione delle attività di prevenzione e di vigilanza e promozione dell'attività di comunicazione, informazione, formazione e assistenza operando il necessario coordinamento tra le diverse istituzioni;
- la raccolta ed analisi delle informazioni relative agli eventi dannosi e ai rischi, proponendo soluzioni operative e tecniche atte a ridurre il fenomeno degli infortuni e delle malattie da lavoro;
- la valorizzazione degli accordi aziendali e territoriali che orientino i comportamenti dei datori di lavoro, anche secondo i principi della responsabilità sociale, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, ai fini del miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente.

Nel corso di questi ultimi anni la Regione Puglia ha partecipato a diverse iniziative di carattere nazionale:

- il piano triennale di monitoraggio dell'applicazione del d.lgs. 626/94 (2000/2002);
- due campagne nazionali per la sicurezza in edilizia (2003/04);
- il protocollo d'intesa Regione-INAIL-ISPEL sui «Nuovi flussi informativi» (2002);
- il progetto Regioni-INAIL-ISPEL per una indagine sulle dinamiche degli «Infortuni Mortali» (2003/05).

Con il DGR 824 del 28/6/2005 la Regione Puglia approva il Piano di Prevenzione 2005-2007, posteriormente integrato con il DGR 157 del 21/2/2006, all'interno del quale è prevista una apposita sezione riguardante gli infortuni nei luoghi di lavoro. Tra le attività previste dal Piano regionale spicca quella della creazione di un Sistema Informativo Regionale con i compiti di costruire un repertorio nazionale degli infortuni mortali, definire un modello di riferimento unico per la conduzione delle inchieste infortuni e mettere a disposizione di istituzioni e parti sociali strumenti conoscitivi utili per l'attivazione di iniziative ed azioni di contrasto e riduzione del fenomeno degli infortuni mortali e gravi.

Tra gli interventi per la prevenzione identificati dal piano regionale è interessante sottolineare:

- il potenziamento delle azioni di controllo e vigilanza nel comparto delle Costruzioni;

- attività di supporto alle microimprese;
- sostegno alla rete regionale degli RLS;
- progetto sicurezza nella scuola.

Nel 2006 la regione ha sottoscritto un protocollo d'intesa con la sede regionale dell'INAIL, attivando un tavolo integrato che ha provveduto alla definizione di un piano di lavoro che comprende iniziative di comunicazione e aggiornamento sui temi dei nuovi flussi informativi e sull'indagine sulle cause degli infortuni mortali.

Attraverso la deliberazione della Giunta Regionale del 4 marzo 2008, n. 279 è stato approvato con un *budget* di 1.200.000 euro il Piano straordinario di vigilanza negli ambienti di lavoro. All'interno del documento sono stati individuati come obiettivi prioritari dei Servizi Prevenzione e Sicurezza delle ASL alcuni seguenti piani mirati:

Implementazione dell'attività di vigilanza. Secondo i criteri contenuti nel piano, e in base ai dati dei Nuovi Flussi Informativi elaborati da INAIL, ISPESL, Regioni e Province Autonome, per cui nel 2005 erano attive in Puglia nel settore Industria e Servizi il 4,8% del totale delle imprese presenti sul territorio nazionale, in funzione di questa percentuale i Servizi Prevenzione e Sicurezza degli Ambienti di Lavoro (SPESAL) delle ASL pugliesi dovranno assicurare il progressivo raggiungimento entro il 2010 dell'obiettivo di un numero di verifiche annue negli ambienti di lavoro pari a 12.000.

Il Piano stima inoltre necessario effettuare ispezioni anche nel compatto agricolo, i cui dati occupazionali e infortunistici sono notoriamente fortemente sottostimati al punto da richiedere uno specifico intervento di sistema.

Potenziamento del sistema informativo regionale su infortuni e malattie professionali. La Regione Puglia ha da tempo aderito al progetto INAIL/ISPESL/Regioni relativo al sistema di Sorveglianza degli infortuni mortali e gravi sui luoghi di lavoro, inserendo la prevenzione degli infortuni sul lavoro tra i prioritari obiettivi di salute. In considerazione del preoccupante fenomeno della sottodenuncia si ritiene inoltre necessario attivare iniziative di ricerca attiva.

Attività di prevenzione nel comparto agricolo e per favorire l'integrazione dei lavoratori migranti. Si considera necessario prevedere specifici

progetti finalizzati alla diffusione della cultura della sicurezza in agricoltura quali la previsione di appositi percorsi formativi e l'avvio di progetti sperimentali di comparto finalizzati a una migliore definizione delle problematiche di sicurezza del settore produttivo sul territorio regionale. Per quanto riguarda i lavoratori migranti presenti anche in altri comparti si rende necessario prevedere iniziative volte a favorirne l'integrazione e a facilitarne l'inserimento nel mondo del lavoro nel rispetto delle condizioni di sicurezza.

3.

LA LEGALITÀ E IL LAVORO

Introduzione

Il rispetto delle regole a tutela della libertà d'impresa e dei diritti del lavoro

La definizione più convincente di legalità è quella che la associa, inequivocabilmente, al rispetto delle regole che normano le condotte individuali e collettive. Le società complesse, come è noto, funzionano sulla base di regole che indicano i limiti entro i quali possa svolgersi, in modo socialmente accettabile, la condotta di ciascuno verso gli altri. In un saggio ricco di suggestioni Brennan e Buchanan ci ricordano che senza regole «... la vita sarebbe solitaria, povera, orribile, crudele e breve»¹ e la convivenza si ridurrebbe ad un conflitto permanente di ciascuno contro tutti. Le regole, invece, vengono a definire spazi privati entro i quali ogni soggetto può sviluppare la propria attività, facilitando l'interazione fra persone, che naturalmente desiderano cose piuttosto differenti, fornendo ad ogni soggetto la possibilità di prevedere il comportamento degli altri. In altri termini il conflitto tra il *self-interest* e il bene collettivo, pur senza sottovalutare la ricerca del miglioramento morale individuale, può definirsi solo attraverso la fissazione di regole condivise. In tale prospettiva, il concetto di legalità, per non trasformarsi in una sorta di *araba fenice*, non può che essere declinato, semplicemente, nel rispetto delle regole che costituiscono delle garanzie per l'insieme dei contraenti. Il sistema economico e sociale, nel suo secolare processo di sviluppo, ha sedimentato un insieme di regole che definiscono l'insieme degli aspetti, dalle relazioni tra paesi nella concorrenza internazionale sino ai diritti del singolo lavoratore. L'elemento cardine su cui si fonda la libertà d'impresa è facilmente riassumibile nella libera competizione garantita dal fatto che tutti i soggetti si misura-

¹ Brennan G., Buchanan J.M. (1991), *La ragione delle regole*, Franco Angeli, Milano.

no nel rispetto delle regole, in una condizione di pari opportunità. Venendo meno queste condizioni, si ha un'alterazione dei meccanismi di concorrenza che, ovviamente, penalizza coloro che rispettano i vincoli legislativi e normativi e avvantaggia quanti, in nome del profitto, violano le regole in nome del *self-interest*. Le regole, quindi, sono garanzie per l'esercizio della libertà d'impresa, nel rispetto delle leggi e delle normative che regolano il mercato, e dovremmo iniziare a chiarire con il termine corretto di illegalità tutte quelle condotte che, nel linguaggio corrente, sono normalmente derubricate ad irregolari. Al contempo, le regole garantiscono il pieno godimento dei diritti del lavoro, di tutti i diritti per tutte le persone e, anche in questo caso, piuttosto di parlare di irregolarità diffusa sarebbe bene iniziare, una volta per tutte, a chiamare le cose con il loro nome.

Il mancato rispetto dei diritti del lavoro, non è solo un elemento di distorsione della concorrenza fra imprese che rispettano le regole e imprese irregolari; la violazione delle regole che tutelano il lavoro è un reato che, come tale, va perseguito. Il filo che lega indissolubilmente legalità – rispetto delle regole – garanzie e diritti, per l'impresa e per il lavoro, è ancora oggi, nella realtà dei fatti, estremamente labile e ci troviamo in una condizione assai lontana da quella ideale, quella di un mercato regolato in cui l'esercizio dei diritti è pienamente acquisito. Il quadro che emerge dalla realtà del nostro paese, oggetto della riflessione nelle note che seguono, è tutt'altro che riconducibile ad un contesto di sostanziale affermazione della legalità, segnato com'è da macroscopici deficit di rispetto delle regole, ed in primo luogo, per la drammatica rilevanza sociale che assumono in tema di irregolarità e di insicurezza del lavoro. Irregolarità e insicurezza che sono la conseguenza di condotte illecite, di una soglia di tolleranza per l'illegalità ancora troppo elevata, che penalizza lo stesso sviluppo delle imprese sane in tanta parte del paese. È del tutto superfluo ricordare come all'origine dell'endemica piaga del lavoro sommerso e di tutta la gamma di categorie di irregolarità che connotano i rapporti di lavoro vi siano violazioni o elusioni delle regole che normano i rapporti di lavoro. Allo stesso modo, non può sfuggire l'elementare considerazione, che una parte rilevante degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali deriva dal mancato rispetto delle regole imposte dalle normative vigenti. Tra i due fenomeni vi è una preoccupante correlazione, non

sempre esplicita nelle statistiche, che rivela come all'irregolarità delle condizioni di lavoro, si associano maggiori condizioni di insicurezza. In altri termini, l'abbassamento della soglia della legalità, è alla base della barbarie che ancora connota ampiamente la condizione lavorativa nel nuovo millennio. Le regole, invece che costituire un punto di riferimento obbligato per tutti i soggetti che operano sul mercato, tendono ad essere considerate come una variabile dipendente dalla convenienza economica, dalle circostanze e, in ultima analisi, da una sorta di analisi di costi (rischi) e benefici. Una contabilità che, in genere, determina vantaggi per chi può scegliere quale atteggiamento è più conveniente e, invece, svantaggi in termini di precarietà e rischio, per chi è costretto ad adeguarsi alle regole (ribassate) del gioco. Le trasformazioni dell'economia nell'era della globalizzazione hanno progressivamente allargato la connotazione di coloro che non sono in grado di dettare le regole, associando alle schiere sempre più ampie di lavoratori dipendenti anche parti non irrilevanti del lavoro autonomo, senza distinzione, in questo caso, tra quello di prima e seconda generazione. Ciò premesso, il tema della legalità e del suo rapporto con l'economia ed il lavoro, non si può ricondurre solo al tasso di legalità attuato dalle imprese poiché, nel nostro paese, lo stesso sistema delle imprese è soggetto a condizionamenti da parte della criminalità organizzata che, in talune aree del Mezzogiorno, assume aspetti macroscopici. L'Italia, come è noto, si caratterizza, a livello comunitario, per la presenza di un fenomeno sovraeconomico che ha un'incidenza direttamente sulle condizioni di legalità nell'economia e del lavoro, costituito dalla presenza di forme di criminalità organizzata che pervadono l'economia. Peraltro, sia pure scarsamente considerati e pur nell'ambito dell'emergenza sui temi della sicurezza che attraversa il paese, agli effetti della criminalità organizzata si sommano gli effetti di una criminalità economica che muove secondo dinamiche proprie, comuni a quelle di altri paesi, ma che trova in Italia ampio spazio di manovra, anche nelle pieghe del rapporto con una pubblica amministrazione che spesso si è mostrata assai poco trasparente. Da più parti, inoltre, si rileva come di fronte ad una criminalità organizzata che sempre più si fa impresa, l'intreccio fra criminalità economica e crimine organizzato sia sempre più evidente e nefasto, in particolare nelle aree del paese ove più pervasiva è la presenza delle mafie. L'utilizzo della categoria della criminalità economica organizzata

che sussume tale intreccio di interessi, si pone quindi come uno dei terreni aperti di studio e di riflessione. La considerazione elementare che non c'è sviluppo buono – e buone condizioni di lavoro – senza una piena affermazione della legalità, del rispetto delle regole, dell'affermazione di garanzie e diritti, deve costituire uno stimolo a rafforzare l'impegno per contrastare ogni forma di illegalità. Un impegno che deve trovare, con sempre maggiore convinzione, il sistema delle imprese e le rappresentanze del lavoro, legate da una sorta di patto di civiltà contro la barbarie del condizionamento della criminalità economica organizzata nell'economia. Un impegno che non può che muovere dall'assunzione di comportamenti responsabili, di rispetto delle regole, di tutte le regole, da parte di chi vuole affermare uno sviluppo libero da condizionamenti e distorsioni della concorrenza. L'affermazione della cultura delle regole è, in questo percorso, un passaggio ancora in gran parte da realizzare. Serve buona cultura d'impresa e altrettanto buona capacità di rappresentanza per fare della libertà d'impresa e dei diritti del lavoro il cardine di un patto sociale che ponga una netta discriminazione tra condotte legali e condotte illegali.

3.1.

La criminalità organizzata e i condizionamenti criminali sull'economia del paese

3.1.1. Una definizione di criminalità organizzata

Benché forme di associazione criminale siano rintracciabili fin dalla metà dell'Ottocento, lo studio del fenomeno della criminalità organizzata è relativamente recente e prende forma negli Stati Uniti, nell'ambito dell'analisi delle modalità assunte dalle trasgressioni della legge proibizionistica, varata dopo la prima guerra mondiale, con la definizione di alcune forme di criminalità come «crimine organizzato». Con il riferimento al carattere «organizzato» si evidenziò non solo l'intensità delle relazioni tra i componenti delle bande che si dedicavano al traffico degli alcolici ma, soprattutto, la loro capacità di esercitare un'influenza sulle istituzioni, in primo luogo quelle locali, avvalendosi della notevole capacità di corruzione, resa possibile dalla lucrosità delle attività criminali. La criminalità organizzata si configura, quindi, come «un'attività delinquenziale collettivamente esercitata a fini di lucro e orientata a trarre reddito, più che da crimini redistributivi, dalla produzione di beni e servizi vietati dalla legge»¹. Ovviamente, nel dedicarsi alle proprie attività, i gruppi criminali utilizzano ampiamente reati contro la persona, per rafforzare il proprio potere di persuasione, così come per regolare conflitti tra bande diverse e per cementare la coesione interna. Tuttavia, è interessante osservare come, fin nella sua prima definizione, appare decisivo il carattere della criminalità organizzata come criminalità economica; un tratto a lungo assente nella considerazione del fenomeno in Italia, ove per ampia parte della storia post-unita-

¹ Becchi A. (2000), *Criminalità organizzata*, Donzelli editore, Roma.

ria, le tesi interpretative propendevano più per l'identificazione delle mafie come gruppi di cui era rilevante l'influenza politica. Il riconoscimento delle mafie come criminalità organizzata, infatti, trova una sua prima formalizzazione solo a partire dagli anni '60 ed emerge chiaramente con la conclusione dei lavori della Commissione antimafia², nel 1976. Dalla fine degli anni '70, la coincidenza fra mafie e criminalità organizzata si è finalmente consolidata, con la definizione, nel 1982, della legge Rognoni - La Torre, pietra miliare della legislazione penale antimafia. La legge, infatti, con l'articolo 416 bis, introduce una fattispecie di reato nuova e più avanzata rispetto alla generica associazione a delinquere e prevede le norme per il sequestro e la confisca dei patrimoni dei mafiosi, accentuando il carattere economico del reato associativo. La definizione di associazione di tipo mafioso si qualifica infatti nella capacità di intimidazione, tale da indurre assoggettamento di terzi e nella capacità di intrattenere con i poteri pubblici (politici e amministratori) relazioni tali da permettere l'inserimento profittevole in attività economiche legali regolate da questi poteri e/o attivate da finanziamenti da essi deliberati. Nel nostro paese la storia della criminalità organizzata è stata – e soprattutto è – ben diversa e assai più complessa di quella riscontrabile nella definizione originaria. Di tale complessità, in queste note, cercheremo di indagare, in particolare, quegli aspetti che connotano la criminalità organizzata come il volano delle relazioni tra economia criminale e economia legale, partendo da una felice sintesi di Ada Becchi: «... la criminalità organizzata è per definizione un modo di essere del fenomeno delinquenziale che presuppone relazioni con l'economia legale, e più in generale con l'intero mondo della legalità»³. Non a caso, tra i cardini dell'articolo 416 bis, che definisce l'associazione di tipo mafioso, si fa riferimento alla forza intimidatrice prodotta dal vincolo associativo, non solo per compiere reati, ma soprattutto per entrare nell'economia legale, esercitando anche condizionamenti sulla gestione politica e amministrativa della cosa pubblica. È ancora Ada Becchi ad offrire uno spunto di riflessione sui caratteri delle organizzazioni criminali: «L'art. 416 bis prefigura dunque un'organizzazione che ha come

² Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, VI legislatura, presidente: Luigi Carraro.

³ *Ibidem.*

obiettivo l'acquisizione di una posizione dominante entro un dato ambito, derivandone la propria legittimazione, interna ed esterna, e che dà vita alla struttura militare come strumento idoneo a conseguire quell'obiettivo. Ma presume anche che l'organizzazione goda di un potere e di una reputazione che la rende soggetto dello scambio politico alla pari con le istituzioni legali: il che, se vero, presupporrebbe che lo strumento militare entri in funzione come tale, producendo violenza, solo quando le condizioni dello scambio siano minacciate»⁴.

Il quadro riscontrabile oggi in molte aree del Mezzogiorno è perfettamente aderente all'analisi sopra accennata che sembra in grado di spiegare, anche in chiave storica, le diverse modalità operative della criminalità succedutesi negli anni⁵. Un complesso processo di riadattamento delle condizioni di scambio tra criminalità organizzata e poteri pubblici si è manifestato con gli omicidi eccellenti e le vicende inquietanti di scambio politico-mafioso che connotano la storia dal secondo dopoguerra. Un condizionamento che, come è noto e tuttavia non sempre adeguatamente considerato, interessa massimamente le regioni di origine delle mafie⁶, ma non risparmia le altre aree del paese e, con evidenza crescente, si esercita lungo le principali direttrici economiche del mondo globalizzato.

3.1.2. Le caratteristiche e le dinamiche delle grandi organizzazioni criminali

Le relazioni istituzionali, sulla presenza e sui caratteri della criminalità organizzata⁷, evidenziano ormai da lungo tempo l'evoluzione della criminalità organizzata dalle fasi primitive, con le tradizionali azioni predatorie di controllo del territorio, esercitate, in ampie porzioni del Mezzogiorno con estrema pervasività, alla fase matura,

⁴ *Ibidem.*

⁵ Il caso dell'area urbana di Napoli, per alcuni tratti non appare riconducibile alle dinamiche richiamate, che tuttavia sono evidenti nell'agire delle bande criminali egemoni nelle altre aree della regione.

⁶ Campania, Sicilia, Calabria e Puglia.

⁷ Si veda la Relazione annuale della Direzione Nazionale Antimafia sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2006 - 30 giugno 2007; dicembre 2007.

connotata dall'esercizio di una crescente influenza sulle economie locali. Utilizzando gli ingenti proventi delle estorsioni e del traffico di stupefacenti, si è manifestata una massiccia penetrazione nell'economia legale, con drammatici effetti distorsivi sul sistema delle imprese e sulle stesse possibilità di sviluppo economico. La generale compressione dei conflitti tra gruppi criminali, con la sola rilevante eccezione dell'area urbana di Napoli, è indubbiamente funzionale ad una tendenza progressiva all'inabissamento, condizione necessaria per poter portare a compimento il travaso di risorse nell'economia locale, esercitando una capacità di infiltrazione nella gestione degli appalti pubblici e di condizionamento delle amministrazioni locali. Dalle relazioni degli organismi istituzionali, emerge con tutta evidenza la progressiva espansione delle aree di condizionamento mafioso, dai territori d'origine alle regioni del Centro Nord e, sempre con maggiore consistenza, nei paesi europei, in particolar modo, nei paesi dell'Est. Le mafie, da fenomeno locale, tendono ormai inesorabilmente a qualificarsi come attori globali, capaci di tessere rapporti e esercitare condizionamenti economici a tutto campo, con un processo di delocalizzazione sempre più ad ampio raggio. L'accumulazione originaria di capitali, frutto dell'azione criminale nelle proprie aree di influenza, trova, nei processi di globalizzazione, ampi spazi di reinvestimento nelle economie legali, con un saldo economico e sociale drammaticamente negativo e penalizzante, in particolare per il Mezzogiorno d'Italia. Cosa nostra, la 'ndrangheta, la camorra e la Sacra corona unita, le grandi organizzazioni criminali nazionali, sono quindi soggette a dinamiche di trasformazione che, sia pure in sintesi, giova considerare per analizzare compiutamente l'influenza della criminalità organizzata sull'economia.

Cosa nostra

La strategia dell'inabissamento trova piena applicazione nel modello operativo di Cosa nostra che, dopo la cattura di Provenzano nell'aprile 2006, non pare aver faticato a trovare un riassetto, nel solco precedentemente tracciato, all'insegna del minimo clamore criminale e del massimo impatto economico; con la sostanziale assenza di fatti delittuosi eclatanti, a fronte della costante presenza di atti estorsivi e di reati ad essi connessi, con una crescente pervasività nel condizionamento degli appalti pubblici e dell'economia locale. Immutato pure il *modus operandi*, fondato sulle estorsioni, da sempre

una delle pietre miliari del percorso criminale delle famiglie mafiose, nonché primaria fonte di sostentamento e di proventi illeciti. Cosa nostra rimane, come modello organizzativo, ancorata ai legami di sangue, che rappresentano un argine maggiore contro la tentazione di collaborazione con la giustizia, garantendo maggiore impermeabilità alla struttura mafiosa e assicurando maggiore stabilità agli assetti consolidati. L'assenza di conflittualità tra le cosche, oltre ad essere effetto di una precisa strategia, potrebbe essere determinata soprattutto dal ruolo incontrastato assunto dai leader all'interno della stessa organizzazione che, dopo l'arresto di Provenzano, hanno garantito continuità alla strategia criminale di Cosa nostra, mediando tra i boss reclusi nelle carceri e i capi emergenti interessati alla gestione immediata delle attività illecite sul territorio. «La non belligeranza tra le cosche, nonché la volontà mafiosa di non contrapporsi violentemente allo Stato, appaiono essere le linee guida ritenute indispensabili per la sopravvivenza, il continuo ammodernamento e l'ulteriore rafforzamento dell'organizzazione»⁸. Se l'attività repressiva della Magistratura e delle Forze di Polizia ha certamente creato forti difficoltà, anche con l'arresto di latitanti con ruoli di rilievo «è altrettanto certo che l'organizzazione mafiosa, attraverso il sistema delle estorsioni, delle intimidazioni diffuse, degli attentati incendiari, dell'inserimento nel mondo dei pubblici appalti, continua comunque ad esercitare un pesante, violento ed esteso controllo sulle attività economiche, sociali e politiche nel territorio»⁹. Le indagini dirette alla cattura dei latitanti hanno svelato l'esistenza di una vasta rete di fiancheggiatori, nei più svariati settori della società e dell'economia, evidenziando la perdurante ed estrema pericolosità dell'organizzazione mafiosa, nonché la sua straordinaria capacità di infiltrare il tessuto economico e sociale e il mondo della politica e dell'amministrazione. Del resto, giova ricordarlo, nella documentazione sequestrata a Provenzano, tra gli argomenti ricorrenti vi è la gestione di interessi mafiosi, riguardanti prevalentemente il controllo di attività economico-imprenditoriali e di lavori pubblici, attraverso l'acquisizione di attività commerciali e imprenditoriali e l'imposizione del pizzo e delle forniture di servizi e mate-

⁸ Direzione Investigativa Antimafia. Attività svolte e risultati conseguiti. 1° semestre 2006.

⁹ Direzione Nazionale Antimafia. Relazione annuale 2006.

riali. «L'aspetto probabilmente più caratterizzante della criminalità organizzata siciliana è la presenza di un'area 'grigia' della società costituita da elementi o gruppi, che, pur non facendo parte integrante dell'organizzazione, stabiliscono con essa contatti, collaborazioni, forme di contiguità più o meno strette. Nel rapporto tra mafia e società, è dunque rinvenibile un blocco sociale mafioso che è di volta in volta complice, connivente, o caratterizzato da una neutralità indifferente. Tale blocco comprende una 'borghesia mafiosa' fatta di tecnici, di esponenti della burocrazia, di professionisti, imprenditori e politici, che o sono strumentali o interagiscono con la mafia in una forma di scambio permanente fondato sulla difesa di sempre nuovi interessi comuni. La cosiddetta 'zona grigia' rappresenta a ben vedere la vera forza della mafia: essa è costituita da individui e/o gruppi che vivono nella legalità e forniscono un fondamentale supporto di consulenza per le questioni legali, gli investimenti, l'occultamento di fondi, la capacità di manovrare l'immenso potenziale economico dell'organizzazione criminale»¹⁰.

La 'ndrangheta

La 'ndrangheta è sempre più un'organizzazione criminale capace di coniugare un radicamento locale, straordinariamente forte nel territorio calabrese, e la vocazione ad orientare le proprie attività illecite a un livello globale, fino ad assumere una posizione quasi monopolistica nel traffico internazionale di stupefacenti, resa possibile dagli stretti collegamenti con soggetti operanti nei paesi produttori e rafforzata da cellule operative presenti, in particolare in Olanda e Spagna, dove hanno stabilito basi e collegamenti con la criminalità locale nonché con quella dell'est europeo. Locale e globale sono oggi due livelli complementari su cui si dispiegano – e trovano spiegazione – i modelli operativi della 'ndrangheta di origine calabrese. «La struttura associativa di base è il 'locale' (vero e proprio presidio territoriale, idoneo ad assicurare il controllo del territorio, da intendersi nella sua accezione più ampia, comprensiva di economia, società civile, organi amministrativi territoriali; mentre la 'cosca' assume caratteri operativi dinamici, flessibili, in relazione alle esigenze poste da attività criminali che si articolano su territori ben più ampi di quelli di riferimento originario), proprio

¹⁰ *Ibidem.*

in relazione al narcotraffico e ad altri traffici internazionali in genere (armi ed altro), la 'ndrangheta ha assunto un assetto organizzativo da 'rete criminale', nel quale le strutture associative di base si dissolvono per assumere caratteri organizzativi funzionali al livello globale dei traffici di competenza»¹¹.

La 'ndrangheta, a lungo considerata come mafia rurale, specializzata nei sequestri di persona, oggi determina, secondo stime di Eurispes, un giro di affari di 40 miliardi di euro all'anno, il 3,5% del PIL italiano, movimentata la gran parte della cocaina venduta in Europa e possiede ampie dotazioni immobiliari nei cinque continenti, da Bruxelles a Toronto, da San Pietroburgo ad Adelaide. Intermediari legati alle 'ndrine siedono oggi nei consigli di amministrazione di innumerevoli multinazionali e, secondo la polizia tedesca, la 'ndrangheta è il principale investitore italiano nella Borsa di Francoforte e controlla una quota rilevante di Gazprom, il colosso energetico Russo. La 'ndrangheta è indubbiamente l'organizzazione mafiosa italiana più propensa all'espansione extraregionale, sul piano nazionale ed internazionale, tendendo a riaffermare la propria supremazia, apparentemente meno preoccupata di «inabissarsi» e più incline ad esercitare il proprio ruolo criminale, anche con azioni intimidatorie nei confronti di amministratori e politici locali. Le notevoli disponibilità economiche derivanti dai traffici illeciti inquinano drammaticamente la fragile economia calabrese (e sempre più diffusamente di altre parti del paese), con massicce attività di riciclaggio e reinvestimento, mediante acquisizioni immobiliari e commerciali, un processo inarrestabile di espropriazione, delle più svariate attività commerciali, che determina l'inserimento, progressivo e inarrestabile, delle cosche nelle attività economiche con la sostituzione del tradizionale ceto commerciale e imprenditoriale, con uno nuovo, di diretta o indiretta provenienza mafiosa. Le estorsioni, di fatto incontrastate, ne costituiscono lo strumento principale oltre che servire ad una rigorosa demarcazione del territorio tra le cosche dominanti. In tale quadro, l'economia sana sopravvive faticosamente, tartassata dalle richieste estorsive, dagli attentati, dall'imposizione di fornitori e prodotti, costretta a relegarsi in nicchie di mercato poco appetibili o solo attualmente meno facilmente gestibili

¹¹ Direzione Nazionale Antimafia. Relazione annuale 2006.

dalle cosche. A ciò si aggiunge la capacità collusiva e di infiltrazione nelle amministrazioni locali, indispensabile per accedere ad illeciti arricchimenti, sfruttando gli investimenti pubblici, che rappresentano la quasi esclusiva possibilità di sviluppo della regione. Recenti indagini hanno evidenziato un ulteriore processo di verticalizzazione della struttura che ha determinato una ulteriore riduzione degli scontri fra cosche, attente a non dividersi in una fase nella quale c'è la possibilità concreta di lucrare sui finanziamenti destinati ad opere pubbliche di vario genere, attraverso la concessione di appalti, subappalti, forniture e servizi. «Controllo degli appalti ed estorsioni, insieme all'usura, risultano intimamente collegati e compongono il pacchetto di attività criminali attraverso il quale si realizza l'occupazione economica del territorio, in grado di implementare i profitti illeciti (derivanti dai traffici di droga, armi ed esseri umani) e di assicurare il connubio con le pubbliche amministrazioni, con le stazioni appaltanti, con i centri di spesa delle varie amministrazioni»¹².

La camorra

La criminalità camorrista, operante in Campania, presenta sempre più aspetti di differenziazione fra le dinamiche dei gruppi operanti nell'area urbana di Napoli e le cosche attive nel più ampio territorio regionale, un dualismo che si manifesta, con maggiore evidenza, in relazione ai livelli di conflittualità, particolarmente elevati nel capoluogo e nel casertano, decisamente più ridotti nel restante territorio della regione. Il capoluogo continua ad essere caratterizzato da una struttura pulviscolare dei gruppi camorristici, (si contano ben 100 associazioni nella sola provincia di Napoli) compresi nello spazio ristretto della conurbazione. La conduzione familiare e il forte radicamento, su un ben definito ambito territoriale, individuabile talvolta in un quartiere, restano gli elementi caratterizzanti del sistema camorra nella città che manifesta un ormai endemico livello di conflittualità, poiché più sodalizi insistono sul medesimo territorio, con sconfinamenti e tentativi di allargamento dei relativi spazi di influenza. Dopo lo scontro tra il clan Di Lauro e gli scissionisti, che ha portato, nel 2006, alla ribalta l'emergenza Napoli, altri episodi hanno insanguinato la città, in quello che sembra un processo inarrestabile di guerra tra bande. I gruppi camorristi, nelle zone

¹² *Ibidem.*

di rispettiva influenza hanno creato, attraverso il ferreo controllo del territorio, dei veri e propri quartieri-Stato nei quali i capi camorra impongono agli abitanti, affiliati e no, proprie leggi con una pervasività e una capacità di acquisire consenso che appare impermeabile alla azione repressiva. Più assimilabile ai modelli organizzativi assunti dalle altre grandi organizzazioni criminali, è, invece, il modo di operare delle organizzazioni camorriste operanti nelle province campane, che sembrano aver raggiunto una maggiore stabilizzazione, funzionale all'allargamento delle attività nell'economia locale. Gli interessi della camorra spaziano in tutti i settori dell'illecito, senza esclusione alcuna. L'operatività delle strutture criminali camorriste rimane principalmente proiettata verso i settori tradizionali, attività che implicano il controllo del territorio, quali l'estorsione e l'usura, il traffico illecito degli stupefacenti, il lotto ed il toto clandestini. Le estorsioni, praticate secondo un modello a diffusione, non più attraverso la richiesta a poche vittime di consistenti somme di denaro, ma attraverso la sistematica richiesta di somme meno ingenti a numerosi operatori economici; un modello che, peraltro, si è andato affermando in tutte le aree critiche del Mezzogiorno. Alle attività tipicamente predatorie si aggiungono, con sempre maggiore evidenza, azioni tese al condizionamento della pubblica amministrazione, per poterne poi orientare le scelte e assumere il controllo, diretto o indiretto, di pubblici appalti. Rilevante è quindi la capacità di condizionare l'assegnazione degli appalti e dei servizi pubblici, sia nella fase di aggiudicazione delle gare che in quella dell'esecuzione dei lavori, in quest'ultimo caso mediante il controllo di una rete di imprese che intervengono con l'assunzione di subappalti ovvero con forniture di materiali e mezzi. La presenza del sistema camorra si è estesa progressivamente all'intera economia, nella gestione di attività economiche e finanziarie finalizzate al riciclaggio dei proventi illeciti, soprattutto nel settore immobiliare ed edilizio, nella distribuzione commerciale, nonché nella produzione e commercializzazione di prodotti industriali contraffatti. La camorra tenta di controllare, direttamente o attraverso imprenditori che prestano le loro strutture societarie ai clan, porzioni di mercato che vanno dal parcheggio abusivo al calcestruzzo, dalla vendita ambulante al commercio della carne, dal mercato dei fiori alla produzione e vendita di capi di abbigliamento falsi e l'intero ciclo dello smaltimento dei rifiuti.

La criminalità organizzata pugliese

La criminalità organizzata pugliese continua ad essere caratterizzata dall'esistenza di molteplici clan, taluni forti di autonomia extraregionale, altri, sorti dalla continua lotta per la rigenerazione e riorganizzazione delle cosche, fortemente minate dall'azione repressiva, attivi solo sul piano locale. Se, in generale, i clan presenti sul territorio pugliese sembrano adottare strategie di inabissamento, con una minore visibilità e uno sviluppo dei profili economici e imprenditoriali, con una riduzione degli scontri armati fra gli appartenenti ai vari gruppi, la realtà criminale barese continua a manifestare dinamiche conflittuali, che scaturiscono dalla multiforme presenza malavitosa, sul territorio urbano e nell'*hinterland* barese. Tuttavia, vi sono indizi di una maggiore propensione ad intervenire intessendo rapporti collusivi e di condizionamento con amministrazioni pubbliche ed attività illecite, dirette all'accaparramento di finanziamenti pubblici, attuate anche attraverso finte cooperative (agricole e commerciali). Per le organizzazioni criminali pugliesi, le principali attività sono la gestione del *racket* delle estorsioni ed il traffico di sostanze stupefacenti, che vede coinvolto un numero crescente di incensurati e minorenni, in cui la Puglia è luogo di transito delle sostanze destinate ad altre regioni italiane, con un ruolo di collegamento tra la criminalità organizzata pugliese con altri gruppi italiani e con le organizzazioni straniere fornitrici (principalmente albanesi). Le attività estorsive interessano le attività imprenditoriali e commerciali; un fenomeno che vede un'esiguità delle denunce da parte delle vittime, verosimilmente anche alla luce della più recente strategia adottata dai clan all'insegna del *pagare meno pagare tutti*; in pratica, riducendo la richiesta economica e rendendola più sopportabile, si scoraggiano le denunce e si aumenta il numero dei taglieggiati. Non flette neanche il fenomeno del cosiddetto cavallo di ritorno, tecnica ormai consolidata per lucrare le richieste estorsive a seguito del furto dei più disparati veicoli (mezzi agricoli, autovetture, ciclomotori) e divenuto ormai pratica comune anche per gruppi criminali meno strutturati. La criminalità organizzata pugliese esercita inoltre il controllo del gioco d'azzardo e delle scommesse clandestine, collegate alle corse di cavalli e, in particolare, alla gestione di videopoker. I consistenti sequestri patrimoniali, hanno evidenziato la propensione agli investimenti, sia in attività illecite sia in attività di copertura (immobili e quote societarie) mentre crescente rilie-

vo assume il fenomeno degli illeciti nella Pubblica Amministrazione, che ha indotto la Procura della Repubblica di Foggia a costituire un apposito *pool* investigativo.

3.1.3. *L'impresa mafiosa*

Prima di provare a ricomporre il quadro della pervasiva presenza della criminalità organizzata nell'economia del paese, è utile richiamare alcune categorie interpretative del rapporto tra economia illegale e economia legale, rifacendoci, in particolare, al contributo di Mario Centorrino¹³. Una prima definizione del termine di impresa mafiosa assume, in primo luogo, quelle costituite (o acquisite) per iniziativa di un'organizzazione criminale e quelle gestite (in modo diretto o indiretto) da un singolo criminale, nel proprio esclusivo interesse. Si tratta di un insieme assai ampio, considerandone i contorni sfumati, sia rispetto alla dimensione delle imprese acquisite, ovvero di imprese legali passate sotto il controllo delle organizzazioni criminali, che di quelle gestite in modo indiretto, ovvero attraverso prestanome. Tuttavia, queste due tipologie non riassumono l'intero universo dell'impresa mafiosa, che include anche le società ad infiltrazione mafiosa nelle quali l'imprenditore, pur estraneo all'organizzazione criminale, instaura con essa rapporti stabili di convivenza accettandone i servizi offerti e ricambiandoli con altri servizi complementari. Sono quindi imprese mafiose anche quelle che entrano in rapporti più o meno stabili con le organizzazioni criminali, pur senza essere inserite o contigue, al solo fine di concludere affari vantaggiosi. I settori produttivi nei quali è più massiccia la presenza delle imprese mafiose, sono identificabili nelle attività edili derivanti da appalti pubblici, nel settore agroalimentare, nello smaltimento dei rifiuti, nel mercato alimentare e dell'abbigliamento, nell'industria dello svago e di quelle della ristorazione e dell'ospitalità.

L'assetto giuridico prevalente sembra essere quello della società a responsabilità limitata, nella quale figurano, come soci, persone

¹³ Centorrino M. (1995), *Economia assistita dalla mafia*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).

Centorrino M., La Spina A., Signorino G. (1999), *Il nodo gordiano*, Laterza, Roma-Bari.

collegate ad esponenti delle associazioni criminali e della impresa a carattere individuale, abbastanza diffusa con l'utilizzo di prestanome, ovvero di un imprenditore estraneo all'organizzazione criminale. La letteratura economica si è interrogata sulle ragioni che inducono le organizzazioni criminali a farsi impresa, individuando tre fattori tra loro strettamente correlati:

- la disponibilità di ingenti profitti non reinvestibili, dati i vincoli all'estensione dei mercati criminali, nelle proprie attività tipiche;
- la ricerca di varchi per inserirsi nei mercati legali, in cui ci si ripromette di ottenere profitti elevati¹⁴;
- la necessità, per ottenere consenso sociale, di promuovere attività capaci di assicurare lavoro¹⁵ e reddito alla popolazione delle zone in cui la criminalità organizzata esercita il controllo del territorio¹⁶.

Sul piano pratico le imprese mafiose, rispetto a quelle del sistema legale, sono notevolmente avvantaggiate. Tra gli studiosi Arlacchi¹⁷ ne ha riassunto i seguenti vantaggi:

- disponibilità di risorse finanziarie: l'impresa mafiosa ha capacità di autofinanziarsi al di fuori delle linee di credito ordinarie, attingendo agli ingenti profitti derivanti da attività criminose;
- scoraggiamento della concorrenza: l'impresa mafiosa attua una concorrenza illecita con l'uso di tecniche intimidatorie per conquistare quote di mercato, per assicurarsi materie prime a prezzo di favore, nonché commesse, appalti e sbocchi di vendita in condizioni di estremo vantaggio rispetto alle imprese legali;
- la corruzione di amministratori e pubblici funzionari: l'impresa mafiosa nel settore degli appalti pubblici, imponendo un cartello, annulla la possibilità di altre offerte competitive e condiziona le procedure di gara;

¹⁴ Si veda Centorrino M. (1995), *Economia assistita dalla mafia*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).

¹⁵ Non è un caso che le attività produttive gestite dalla criminalità organizzata siano caratterizzate da processi produttivi ad alta intensità di lavoro, come quelle ricordate in precedenza, dei settori delle costruzioni, del commercio e pubblici esercizi, dei trasporti, dei servizi alle famiglie e alle imprese.

¹⁶ Si veda Becchi A., Rey M.G. (1994), *L'economia criminale*, Laterza, Roma-Bari.

¹⁷ Arlacchi P. (1983), *La mafia imprenditrice*, Il Mulino, Bologna.

- la compressione salariale: l'impresa mafiosa gode di una impunità ancora maggiore, rispetto al sistema delle imprese, con riferimento ai controlli sulle erogazioni dei contributi previdenziali ed assicurativi ed, inoltre, esercita una compressione dei diritti dei lavoratori, favorita dall'assenza dei diritti sindacali.

Giova, inoltre, osservare che sulle imprese legali si esercita una duplice tipologia di pressione sui costi di impresa, riconducibile alla presenza della criminalità organizzata, poiché al costo configurato dall'estorsione si aggiungono i costi indiretti costituiti dall'ingerenza che l'organizzazione criminale esercita sulla gestione dell'impresa. Laddove la criminalità organizzata è radicata nel territorio, non si limita alla richiesta del pizzo e la sua invadenza si estende agli aspetti operativi della gestione dell'impresa, quali, ad esempio:

- la capacità di selezione delle risorse umane e di gestione del personale (è frequente l'imposizione dell'assunzione di manodopera e l'ingerenza nella gestione delle relazioni con il personale);
- la scelta dei canali di approvvigionamento di materie prime, semilavorati, ecc. (è frequente l'imposizione di fornitori operanti nella rete delle imprese mafiose);
- la possibilità di selezionare la clientela secondo strategie di mercato ottimali (è frequente la pretesa dei componenti dell'organizzazione criminale di fruire dei servizi o beni prodotti in termini gratuiti o a prezzo simbolico).

L'insieme di questi elementi determina una riduzione nella libertà della conduzione d'impresa: costretta ad assumere personale indesiderato, ad acquistare denaro più costoso, a subire pressioni sulle vendite, l'impresa si allontana ovviamente dai *target* di efficienza ottimali. È infatti evidente che tutti gli elementi citati, dai costi diretti (estorsione) all'insieme di quelli indiretti influenzano la struttura dei costi di impresa, aumentando il costo per unità di prodotto e riducendo il rendimento dei fattori produttivi. Altrettanto evidente è il fatto che, quando tale dinamica interessa gran parte del tessuto produttivo locale, si opera una macroscopica distorsione del mercato e la presenza della criminalità organizzata si manifesta come un fattore di inefficienza del sistema economico locale: «Ciò significa che la presenza della mafia può determinare non solamente la chiu-

sura degli impianti, la loro scomparsa dal mercato o la rilocalizzazione in altri distretti produttivi, ma anche un freno all'investimento, la riduzione della capacità di attivazione delle risorse su base territoriale»¹⁸.

Le distorsioni nell'economia locale sono, quindi, il prodotto dei danni che la presenza della criminalità organizzata determina sul sistema delle imprese legali determinando una riduzione dell'efficienza della *performance* economica. Infatti, alterando il normale funzionamento dei meccanismi competitivi, può ridurre la produzione effettiva ed il grado di utilizzo delle risorse di un determinato territorio. Le imprese legali, in tale contesto, sono fortemente penalizzate e possono reagire in modi assai diversi, con esiti altrettanto differenziati.

Possono, infatti:

- subire, sopportando il costo della pressione mafiosa;
- reagire sostenendo il costo tanto dell'autodifesa che dell'eventuale controreazione dell'organizzazione criminale;
- chiudere ed eventualmente rilocalizzare;
- realizzare cointeressenze, divenendo conniventi e trasformando in fonte di profitto individuale ciò che è un pesante costo a livello sociale¹⁹.

3.1.4. Il condizionamento della criminalità organizzata sull'economia del paese

La pervasiva presenza della criminalità organizzata nel Mezzogiorno trova una rappresentazione assai efficace nelle analisi prodotte da associazioni di diversa natura, tra cui per l'autorevolezza acquisita, vanno ricordati i rapporti annuali predisposti da Confesercenti - SOS Impresa²⁰ e da Legambiente.²¹ Il rapporto di Confesercenti - SOS Impresa, nella sua ultima edizione del 2007, si apre con la considerazione, ineludibile, della crescita del condizionamen-

¹⁸ Centorriano M., Limosani M., Ofria F. (2003), *Il pedaggio dello sviluppo*, Palomar, Bari.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Confesercenti - SOS Impresa, *Le mani della criminalità sulle imprese*, Roma, 2007.

²¹ Legambiente, *Rapporto Ecomafia 2007: i numeri e le storie della criminalità ambientale*, Roma, 2007.

to esercitato dalle organizzazioni criminali di stampo mafioso sul tessuto economico del paese: «Ormai presente in ogni comparto economico e finanziario del Sistema Paese. Dalla filiera agroalimentare al turismo, dai servizi alle imprese a quelli alla persona, agli appalti, alle forniture pubbliche la presenza mafiosa aggredisce ogni attività economica tanto che il fatturato della Mafia Spa si appresta a toccare i 90 miliardi di euro, una cifra intorno al 6% del PIL nazionale, otto volte il mitico 'tesoretto'. Mafia Spa si conferma la prima azienda italiana, il cui fatturato è alimentato da estorsioni, usura, furti e rapine, contraffazione e contrabbando, imposizione di merce e controllo degli appalti»²².

Il Rapporto, analizza le modalità ed i sistemi di condizionamento del libero mercato, esercitati dalla criminalità organizzata, con specifiche analisi dei settori di maggiore interesse delle mire imprenditoriali delle mafie. Il quadro che emerge è quello di una presenza sempre più articolata delle imprese condizionate dalla criminalità organizzata, che oggi si estende al commercio, al turismo, all'industria del divertimento, alla ristorazione veloce, ai supermercati, agli autosaloni, al settore della moda, nello sport, nei comparti dell'intermediazione e delle forniture, nel settore immobiliare, queste imprese acquisiscono partecipazioni societarie e sono presenti nel Gotha finanziario di mezza Europa. Nel Rapporto 2006, tale condizione veniva rappresentata ne: «...la capacità di intervenire con proprie imprese nelle relazioni economiche, stabilendo collegamenti collusivi con la politica e la burocrazia soprattutto per il controllo del sistema degli appalti e dei servizi pubblici. Questa nuova attività sta mutando anche la struttura dell'organizzazione mafiosa ed emerge una 'borghesia mafiosa' o se volete 'una mafia dalla faccia pulita', costituita da gruppi di imprenditori, professionisti, amministratori che in cambio di favori, curano gli interessi locali dei clan, il più delle volte prendendone le redini»²³.

Nel Rapporto 2007, l'analisi si arricchisce di un ulteriore elemento di criticità individuato nell'estendersi «di quell'area, che potremmo chiamare della collusione partecipata che investe il Gotha della grande impresa italiana, impegnata nei grandi lavori pubblici, che preferisce venire a patti con la mafia piuttosto che denunciarne

²² Confesercenti - SOS Impresa, *Le mani della criminalità sulle imprese*, Roma, 2007.

²³ Confesercenti - SOS Impresa, *Le mani della criminalità sulle imprese*, Roma, 2006.

i ricatti»²⁴. Come di consueto, nella pubblicazione di Confesercenti, una particolare attenzione è rivolta all'analisi dei reati che condizionano maggiormente le attività imprenditoriali: le estorsioni e l'usura; reati che limitano la libertà d'impresa, rappresentando costi aggiuntivi a carico degli imprenditori e dei commercianti. Le estorsioni, in particolare, si confermano come il reato tipico della criminalità organizzata, quello che garantisce la quotidianità dell'organizzazione, accresce il suo dominio, conferisce un sempre maggiore prestigio ai clan di cui misura il livello di controllo del territorio. Diverse e spesso variamente articolate sono le forme con cui le mafie estraggono risorse dal territorio; identiche nella sostanza, flessibili nelle modalità di esazione. Nelle aree a forte radicamento criminale, ogni attività economico-imprenditoriale viene contattata, con il volto conveniente della collusione, piuttosto che quello spiettato della minaccia, per evitare forme d'allarme sociale e di ribellione; l'estorsione cresce nella dimensione della quotidianità, come fatto abitudinario, una sorta di male minore. A ciò contribuisce la tendenza, generalizzatasi nel corso di questi ultimi anni, di richieste più sopportabili ma non per questo meno opprimenti, generalizzate e ineludibili. Secondo le stime di Confesercenti, oscillano intorno ai 160.000 i commercianti taglieggiati, un fenomeno relativamente costante nel tempo e diffuso innanzitutto nelle grandi città metropolitane del Sud: «In Sicilia sono colpiti l'80% dei negozi di Catania e Palermo. Pagano il pizzo il 70% delle imprese di Reggio Calabria, il 50% di quelle di Napoli, del Nord Barese e del Foggiano con punte, nelle periferie e nell'*hinterland* di queste città, che toccano la quasi totalità delle attività commerciali, della ristorazione, dell'edilizia. Si può affermare che in queste zone a non pagare il 'pizzo' sono le imprese già di proprietà dei mafiosi o con cui essi hanno stabilito rapporti collusivi e affaristici»²⁵. Nel rapporto di «SOS Impresa» viene proposta una mappa delle estorsioni che distingue le zone in cui le relazioni mafia-imprese sono «chiuse», ove gli imprenditori pagano il pizzo, convinti, che un eventuale rifiuto possa comportare rischi e costi superiori (zone rosse in tabella) da quelle in cui tali relazioni sono «aperte», ove è presente una volontà di resistere e di non accettare passivamente il «pizzo» (zone arancio e gialle in tabella).

²⁴ Confesercenti - SOS Impresa, *Le mani della criminalità sulle imprese*, Roma, 2007.

²⁵ *Ibidem*.

Tabella 3.1. La mappa del pizzo

<i>Regione</i>	<i>Commercianti coinvolti</i>	<i>% sul totale</i>	<i>Zone rosse</i>	<i>Zone arancio</i>	<i>Zone gialle</i>
Sicilia	50.000	70	Palermo, Trapani, Agrigento, Caltanissetta, Catania, Messina	Enna, Siracusa, Ragusa	
Calabria	15.000	50	Reggio Calabria, Viboonese, Lametino	Casertino, Crotonese	
Campania	40.000	40	Province di Caserta, Napoli e Salerno	Avellino, Benevento	
Puglia	17.000	30	Bari, Nord Barese, Foggia, Salento	Brindisi, Taranto	
Basilicata	1.000	10		Metapontino	Melfese
Lazio	6.000	10		Litorale Roma Basso Lazio	
Abruzzo	2.000	10			Area metropolitana Pescara-Chieti-Vasto
Lombardia	5.000	5			Milano, Sud-ovest Brianza, Varese
Piemonte	2.000	5			Torino, Pinerolo, Val di Susa
Emilia Romagna	20.000	5			Modena, Bologna, Riviera romagnola
Altre Regioni	20.000	6			Marche meridionali

Fonte: Rapporto Confesercenti - SOS Impresa 2007

Nel Rapporto 2007 di Confesercenti c'è, rispetto al passato, un allargamento del campo di analisi del fenomeno estorsivo cui sono soggetti piccoli imprenditori, commercianti e artigiani, vessati dalla criminalità organizzata. Oggi, si osserva: «Il panorama assume contorni nuovi, sui quali è bene fare luce. Ci troviamo di fronte una realtà complessa con diverse sfaccettature. Da un lato ci sono i piccoli negozianti, i giovani che vogliono aprire un'impresa, le botteghe sulle strade, i banchi al mercato che, a Palermo, a Catania, a Reggio Calabria prima o poi saranno avvicinati dai signori del pizzo decisi ad imporre le proprie regole. Un mondo a parte sono le attività commerciali, le imprese di proprietà dei boss: ieri pochi, oggi tanti, con le loro vetrine sfavillanti nei corsi principali di molte città del Sud, ma non solo. Infine ci sono quelli che corrono dal mafioso perché si vogliono mettere 'in regola'. Si tratta per lo più di grandi imprese che scendono a patti per 'quieto vivere', quasi a sottoscrivere una polizza preventiva. Perché la connivenza rende più forti rispetto alla concorrenza, perché per stare dentro certi mercati bisogna fare così, o semplicemente perché è più conveniente. Nel cantiere sotto controllo mafioso si 'lavora e basta', i diritti sindacali non esistono, le norme di sicurezza sono un *optional*»²⁶. Si determina, con tutta evidenza, un nuovo sistema di relazioni economiche in cui il pizzo surroga la tangente, la collusione rimpiazza la corruzione. Quando a pagare sono le grandi imprese, le distorsioni delle regole producono effetti più gravi, non solo nel libero mercato, ma in ogni ambiente della vita sociale e culturale di un territorio, con gravi danni per la stessa democrazia. Nel rapporto si citano fatti, giuridicamente accertati, accaduti negli ultimissimi anni che coinvolgono la Italcementi Group (quinto produttore di cemento a livello mondiale; in Calabria controlla una quota di mercato del cemento pari a circa il 50% del totale) che ha ceduto alla morsa della 'ndrangheta. La Italcementi non è la sola multinazionale che per lavorare al Sud ha dovuto accettare di scendere a compromessi con la 'ndrangheta. Per i lavori di realizzazione dell'autostrada Salerno/Reggio Calabria, troviamo altri due colossi costretti a trattare con cosche calabresi: la Impregilo (il principale gruppo italiano nei settori delle costruzioni e dell'ingegneria per dimensioni e fatturato) e la Condotte SpA. «La storia dei lavori di ammodernamento della Salerno - Reggio Cala-

²⁶ *Ibidem.*

bria è l'emblema di questo intreccio collusivo [...] Dietro ogni curva c'è una cosca che si avventa, è camorra nel primo tratto ed è 'ndrangheta giù nelle 'Calabrie'. Un percorso che disegna la spartizione del potere, le betoniere e gli escavatori segnalano le 'famiglie' dominanti sul territorio. Così la cartina stradale diventa un organigramma mafioso [...] Sono sotto inchiesta dal primo all'ultimo metro la A3, provincia dopo provincia e svincolo dopo svincolo. Indaga la Finanza a Battipaglia e a Eboli; la Dia a Cosenza; i carabinieri a Catanzaro; la polizia a Palmi e a Villa San Giovanni. Un lotto è un processo, una gara d'asta è un rinvio a giudizio»²⁷. Nell'analisi di SOS Impresa, l'usura si conferma un fenomeno sociale diffuso, aggravatosi ulteriormente a causa del perdurare della crisi economica, del calo dei consumi e dell'impoverimento della classe media, ma anche dissesti e scandali finanziari che hanno toccato il sistema bancario ripropongono uno scenario simile a quello del biennio 1990/1992, nel quale l'usura emerse come dramma sociale diffuso, il cui zoccolo duro è costituito da microimprese e famiglie povere. Il numero dei commercianti coinvolti in rapporti usurari viene stimato in oltre 150.000 unità, di cui almeno 50.000 sono indebitate con associazioni per delinquere di tipo mafioso. Gli interessi sono ormai stabilizzati oltre il 10% mensile e, nel complesso, il tributo pagato dai commercianti ogni anno, a causa della lievitazione del capitale e degli interessi, si stima in non meno di 12 miliardi di euro. In Campania, Lazio e Sicilia si concentra un terzo dei commercianti coinvolti, mentre preoccupa il dato della Calabria, il più alto nel rapporto attivi/coinvolti.

Come osservato da una pluralità di osservatori, la presenza massiccia delle mafie sulle attività imprenditoriali non si limita all'aspetto predatorio e, come è sempre più evidente, non è finalizzata al riciclaggio del denaro accumulato illecitamente, ma si estende ed espande su tutte le relazioni economiche del territorio. Se il *racket* è la quotidianità, l'entrata «fissa» che garantisce la sopravvivenza dell'organizzazione criminale, l'attività di impresa rappresenta l'investimento ed il futuro: «Non vi è clan mafioso che si rispetti che non abbia sotto il suo controllo prestanome o società di comodo, con i quali operare in attività produttive altamente remunerative»²⁸. Gli

²⁷ Confesercenti - SOS Impresa, *Le mani della criminalità sulle imprese*, Roma, 2007.

²⁸ *Ibidem*.

investimenti delle organizzazioni mafiose riguardano non solo i settori «tradizionali», su cui esiste una letteratura consolidata: edilizia, smaltimento dei rifiuti, autotrasporto, risorse idriche, ma interessano settori strategici dell'economia nazionale quali l'agricoltura, soprattutto nei territori e nei segmenti meno industrializzati, il comparto ittico e delle carni, la distribuzione commerciale, l'intermediazione, il turismo.

Tabella 3.2. La mappa dell'usura

<i>Regioni</i>	<i>Commercianti coinvolti</i>	<i>% sul totale attivi</i>	<i>Giro d'affari (in miliardi di euro)</i>
Campania	26.000	26,0	1,80
Lazio	23.200	28,7	2,00
Sicilia	21.500	25,2	1,40
Puglia	14.500	19,0	1,25
Calabria	10.500	30,0	0,72
Lombardia	10.000	7,6	0,90
Piemonte	6.000	8,4	0,68
Emilia Romagna	5.800	7,2	0,53
Abruzzo	4.800	22,0	0,37
Toscana	5.000	7,6	0,46
Basilicata	2.000	18,7	0,14
Molise	1.700	28,0	0,12
Altre	18.000	—	1,70
TOTALE	150.000	16,0	12,0

Fonte: Rapporto Confesercenti - SOS Impresa 2006

«Le organizzazioni mafiose, anche segmentando il loro ruolo, sono in grado di condizionare tutta la filiera agroalimentare: dalla produzione dal confezionamento alla commercializzazione»²⁹. La sola filiera del comparto agroalimentare frutta alla malavita, ogni anno, un giro d'affari che, secondo un Dossier della Confederazione Italiana degli Agricoltori (CIA), supera abbondantemente i 7,5 miliardi di euro, con un'articolazione straordinaria di forme di presenza, in cui alle truffe comunitarie o alle scatole cinesi delle società controllate si associano reati come l'abigeato o le ingerenze nel mercato ittico. Del resto, osservano le associazioni degli agricoltori, la crisi del settore agricolo e zootecnico rende le attività più aggredibili al rischio di infiltrazione mafiosa, un rischio che in alcune aree è ormai una certezza. Emblematico il caso della Piana Iamantina

²⁹ *Ibidem.*

dove, secondo le denunce della CIA, che parla di condizionamento della criminalità organizzata sul mercato fondiario, sono ormai centinaia gli ettari di terreno acquistati, a prezzi esorbitanti, dalla 'ndrangheta, ormai in grado di costituire aziende legali per intercettare i finanziamenti statali e comunitari. In questo quadro i mercati ortofrutticoli rappresentano uno snodo decisivo su cui si allungano le mani della criminalità organizzata, al punto che, secondo Confercenti, da Gela a Milano: «dalla fornitura della merce ai servizi di confezionamento, dalla trasformazione all'autotrasporto, ai servizi di facchinaggio, non vi è un solo segmento dell'intera filiera che non subisca il controllo o le pressioni criminali»³⁰. La presenza delle imprese mafiose si estende anche alle attività nel settore dell'allevamento, della lavorazione, della vendita all'ingrosso e al dettaglio di bestiame e carni macellate, come è emerso in alcune indagini, senza troppi scrupoli a commercializzare carni e derivati provenienti da animali malati, così come nel traffico illegale di suini dalla Spagna. Allo stesso modo la presenza criminale sul mercato ittico è provata da una serie sconcertante di inchieste, in diverse località marine, con casi in cui è emersa la capacità delle cosche di imporre le proprie regole nella pesca, pilotare la compravendita del pesce pregiato, imporre agli operatori l'utilizzo di propri prodotti. La semplice lettura delle sentenze relative ai reati che comportano il condizionamento delle attività economiche offre un campionario di ordinaria criminalità che interessa il pane (2.500 panifici illegali nella sola provincia di Napoli) e le rose, il necessario e l'effimero, con il grande multimercato della produzione e commercializzazione di prodotti contraffatti alimentando economie parallele e sommerse rispetto a quelle legali e di colpire numerosi interessi pubblici e privati. L'impresa mafiosa è, inoltre, attiva nell'industria del divertimento e attraverso questa ha cominciato a mettere solide radici nelle attività alberghiere, investendo nei villaggi turistici e nelle attività della balneazione. Il tema dell'illegalità ambientale è ampiamente trattato nella ponderosa ricerca di Legambiente³¹ con un'attenzione particolare ai diversi *business* delle ecomafie, al «sistema illegale» della gestione dei rifiuti e alle forme assunte dall'abusivismo edilizio.

³⁰ *Ibidem.*

³¹ Legambiente, *Rapporto Ecomafia 2007: i numeri e le storie della criminalità ambientale*, Roma, 2007.

Nell'ambito del crimine ambientale si distinguono vari filoni, quelli principali sono:

- il ciclo del cemento, che comprende una serie di attività: estrattive, di movimentazione del terreno, di produzione di cemento e calcestruzzo, per arrivare all'abusivismo edilizio selvaggio in zone turistiche. L'inserimento nel ciclo del cemento rappresenta per la criminalità organizzata un interesse di tipo strategico ed il mezzo per imporre tangenti ed estorsioni, intervenire nell'assegnazione degli appalti e un forte condizionamento del mercato del lavoro;
- il ciclo dei rifiuti, che comprende le fasi della raccolta, del trasporto e dello smaltimento, un filone in cui la malavita organizzata si è inserita con notevoli profitti gestendo in regime di monopolio tutte e tre le fasi. Il crimine ambientale è in grado di assicurare profitti altissimi a fronte di costi modesti e rischi limitati e consente di acquisire nuovi spazi per le attività di riciclaggio di denaro all'interno dell'economia legale. Il traffico di rifiuti pericolosi, trattati e smaltiti con sistemi illegali, costituisce una vera attività economica, lucrosa e ben sviluppata, che produce una pressione ambientale drammatica e l'acquisizione di rilevanti profitti per le organizzazioni criminali.

Le grandi organizzazioni criminali hanno, da tempo, indirizzato la loro azione sul ciclo dei rifiuti rendendo particolarmente critica la situazione in Campania, dove la camorra si è sostituita all'inadempiente amministrazione, spesso occupandone militarmente le strutture e le funzioni.

Nel Rapporto annuale di Legambiente emerge il quadro di una criminalità organizzata, sempre più capace di abbinare tradizione e innovazione, continuità e discontinuità, nel segno di una crescente vocazione imprenditoriale a tutto campo: «Il fenomeno delle mafie rappresenta uno dei modi con cui, pur nella continuità degli obiettivi tradizionali e del controllo del territorio, le strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso si sono adeguate alle nuove frontiere delle più moderne attività imprenditoriali. Già da qualche tempo, infatti, la presenza delle organizzazioni criminali non si manifesta più unicamente attraverso il compimento di delitti di sangue. I delitti strutturali di queste organizzazioni, oggi, sono quelli silenziosi e invisibili della penetrazione nell'economia e nel merca-

to. Le organizzazioni mafiose si inseriscono in qualsiasi traffico, lecito o illecito, purché sia redditizio e consenta di investire flussi di denaro, ricavandone ingenti profitti»³². Casi emblematici della penetrazione criminale nell'economia legale sono il ciclo del cemento e quello dei rifiuti, due ambiti di attività che, in particolare, in aree dove i gruppi di criminalità organizzata avevano a disposizione nel territorio, cave, terreni e manodopera a basso costo, ha favorito il rapido decollo di un vero e proprio mercato illegale. Osservando però l'evoluzione di questo mercato si osserva come, accanto agli esponenti delle famiglie mafiose, il mondo dei rifiuti si è andato popolando sempre più di una varietà di soggetti che, nella gran parte dei casi, non ha un precedente criminale: imprese legali, uomini d'affari, funzionari pubblici, operatori del settore dei rifiuti, mediatori, faccendieri, tecnici di laboratorio, imprenditori nel settore dei trasporti. Questi soggetti sono inseriti nei gangli essenziali del mercato legale, ma iniziano a fare dell'illegalità, della simulazione, dell'evasione sistematica di qualsiasi norma e della corruzione, le regole ispiratrici della propria condotta. Il grosso affare dell'emergenza rifiuti non è il frutto di un'attività criminale occasionale, ma appare legato ad un orientamento di alcuni settori del mondo produttivo, sia locale che nazionale, desiderosi di ridurre i costi ed aumentare i profitti anche attraverso una costante violazione delle regole del gioco. Altrettanto evidente è il *trend* relativo alle infrazioni accertate dalle forze dell'ordine, riferibili all'intero ciclo illegale del cemento³³; un dato che risente del numero, crescente, di cave e attività estrattive illegali sequestrate, che non è azzardato mettere in relazione anche con l'incremento complessivo della produzione edilizia, arrivata nel 2006 a 331.000 unità abitative (il 10% in più rispetto al 2005). Nelle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa (Sicilia, Calabria, Puglia e Campania) si riscontrano quasi la metà (il 49%) delle illegalità cementizie, con la Campania al primo posto, seguita da Calabria, Sicilia e Puglia. Sono ancora le quattro regioni del Mezzogiorno ad occupare le prime posizioni della classifica dell'abusivismo edilizio costiero in Italia. In questi territori si sono consumate quasi il 61% delle violazioni accertate dalle forze

³² Legambiente, *Rapporto Econafia 2007: i numeri e le storie della criminalità ambientale*, Roma, 2007.

³³ 7.038 nel corso del 2006, con un incremento di circa l'8% rispetto al 2005.

dell'ordine³⁴ ed è stato effettuato ben il 63% dei sequestri. Secondo le stime di Legambiente, il giro d'affari complessivo dell'industria ecocriminale (tra fatturato illegale, in crescita, e investimenti a rischio) sfiora i 23 miliardi di euro/anno.

3.1.5. I condizionamenti della criminalità organizzata sulla Pubblica Amministrazione

Un illuminante affresco dei condizionamenti della Pubblica Amministrazione da parte delle organizzazioni criminali, viene da uno studio prodotto dall'alto commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e altre forme di illecito nella pubblica amministrazione. Lo studio, che si pone l'obiettivo di fornire un quadro dei settori in cui più frequente e più incisiva è l'infiltrazione della criminalità organizzata, si apre con un'affermazione che non lascia spazio ad equivoci: «La malavita organizzata ha aggiornato le tecniche d'intervento nel tessuto sociale, conquistando, attraverso una pressante e specialistica penetrazione nei meccanismi di produzione e amministrazione della ricchezza, importanti fasce di attività economiche e spazi di mercato più vasti, stabilendo accordi di 'cartello' e basi logistiche a livello internazionale, attuando condizionamenti di rami della Pubblica Amministrazione e forme di collusione con esponenti politici, amministratori di enti locali, pubblici ufficiali ed incaricati di pubblici servizi. [...] Ne deriva una crescita economica viziata, poco competitiva in quanto al di fuori dalle logiche di mercato, che si traduce in sistemi produttivi deboli limitando le potenzialità di sviluppo delle regioni meridionali»³⁵.

La criminalità organizzata cura, sempre più, le forme di condizionamento dell'apparato pubblico; la commistione tra criminalità organizzata, politica e imprenditoria ha consolidato stabili relazioni funzionali che accrescono enormemente i rischi di condizionamento e di inquinamento. La pervasiva presenza delle mafie, si estrinseca, prevalentemente, con riferimento: agli appalti ed ai lavori per la realizzazione di opere pubbliche; ai finanziamenti pubblici; allo smaltimento dei rifiuti; agli investimenti che si traducono in opera-

³⁴ Il dato è riferito al 2004.

³⁵ Relazione sull'attività dell'alto commissario, 1° semestre 2007.

zioni nei settori finanziari, bancario e societario; alle attività negoziali dirette all'acquisizione di beni di ogni tipo ed alla gestione di servizi. Il coinvolgimento nella vita politica nasce dalla necessità di creare un canale di comunicazione per accedere alle risorse finanziarie che gravitano intorno alla Pubblica Amministrazione; caratteristica comune alle organizzazioni criminali è, dunque, la tendenza alla penetrazione capillare nel tessuto sociale, economico-imprenditoriale, politico ed istituzionale. I settori nei quali si concentrano gli interessi della criminalità organizzata sono: il sistema degli appalti e dei lavori per la realizzazione delle opere pubbliche e il sistema sanitario ma, ovunque c'è possibilità di guadagno parassitario, la mano della criminalità è sempre presente ed è forte l'attrazione nei confronti delle rendite economiche che gravitano attorno alle decisioni della Pubblica Amministrazione. La caratteristica comune alle mafie è quella di sviluppare uno spiccato carattere d'imprenditorialità, con strette relazioni funzionali con l'apparato amministrativo e con la società, ritagliandosi, in tal modo, spazi di potere in ambito economico e nella società civile. L'assurgere delle organizzazioni criminali a livello di impresa criminale agevola l'instaurazione di relazioni funzionali con esponenti delle istituzioni, costituendo una precondizione che facilita ed agevola una insana commistione. L'offensiva verso il mondo delle commesse e dei servizi pubblici in particolare, riveste una grande importanza in considerazione delle ingenti somme di denaro che ruotano intorno alle commesse ed agli ampi margini di guadagno esistenti. L'infiltrarsi dell'illegalità in questo settore costituisce, quindi, un vero e proprio attentato alla democrazia ed alle regole del consenso democratico, suscettibile di alterare il libero corso della concorrenza e del mercato. Le forme di infiltrazione variano e si diversificano a seconda del tipo e della dimensione dell'appalto che si deve aggiudicare (e cioè se si tratta di appalto di grande opera, ovvero di piccoli o medi appalti) e della organizzazione criminale che mira a condizionarne la procedura di aggiudicazione, con particolare riguardo alla struttura ed alle tecniche più congeniali alla stessa. L'analisi dei comportamenti delle organizzazioni criminali, in materia di controllo dei pubblici appalti evidenzia un quadro comune di comportamenti convergenti, che consiste:

- nella ricerca di un impatto *low profile*, atto non solo a minimizzare i rischi di suscitare attenzioni investigative, ma anche a non in-

staurare nei confronti degli imprenditori una pressione eccessiva di natura economica;

- in un pesante coinvolgimento di politici e di pubblici funzionari, non solo per gestire le diverse fasi di manipolazione illegale degli appalti, ma anche per accertare eventuali attenzioni investigative in corso e, conseguentemente, adottare adeguate contromisure;
- nella messa in campo di nuove professionalità all'interno dei gruppi criminali, che si vanno progressivamente emancipando, diversificando, nell'estrazione culturale e sociale, dalle strutture precedenti.

L'apparato sanitario, nel quale confluiscono ingenti risorse, non sfugge alle attenzioni malavitose che cercano di alterarne a proprio esclusivo vantaggio i normali meccanismi di funzionamento, impedendone, di fatto, lo sviluppo o quanto meno assoggettandolo ad un pesante condizionamento. In effetti, la presenza delle mafie nella sanità, costituisce un caso paradigmatico da cui poter osservare lo sviluppo del sistema criminale, la sua espansione, dal mondo rurale alla borghesia mafiosa delle professioni, il suo progressivo insinuarsi e radicarsi nella società, distorcendo a proprio favore lo sviluppo economico. La possibilità di condizionamento si registra in varie fasi: dalla gestione dei fondi per spese sanitarie, alle assunzioni di affiliati all'interno delle strutture sanitarie, alla gestione di appalti di servizi.

3.1.6. La (improbabile) definizione della criminalità organizzata nelle statistiche sulla delittuosità

Le problematiche che incontra la statistica criminologica derivano dalla intrinseca natura dei fenomeni illegali che è chiamata ad indagare, ovvero il numero di delitti, che per loro natura sono fenomeni sommersi, ed esistono per la statistica solo quando vengono denunciati. Benché ogni statistica abbia insito in sé il senso di compromesso con il reale, nel margine di errore, nel caso delle statistiche criminologiche, si è talvolta di fronte a risultati imbarazzati. È doveroso, tuttavia, considerare che le fonti sulla criminalità e sulla delittuosità nascono da esigenze diverse da quelle della ricerca sociale e criminologica, sono funzionali all'attività delle istituzioni che le producono, nascono quindi per misurare e facilitare l'attività de-

gli uffici giudiziari e delle forze di polizia. Non possono evidentemente essere trascurate, ma vanno utilizzate per quello che possono esprimere, avendo sempre ben presente, che i margini di errore sono assai ampi. Per assumere questo primo aspetto di criticità «strutturale» delle fonti amministrative dobbiamo, pertanto, scindere il concetto di criminalità, in tre sottoinsiemi: criminalità reale, criminalità apparente e criminalità legale. La criminalità reale, è rappresentata da tutti quei fatti delittuosi che vengono commessi in un contesto sociale. Risulta impossibile rilevarli interamente in termini statistici per vari motivi e principalmente per la mancata presentazione di denunce. La parte di reati commessi e non denunciati prende in nome di criminalità sommersa. La differenza tra criminalità reale e quella sommersa è la criminalità apparente, che quindi considera solo quella parte di fatti delittuosi di cui è venuta a conoscenza l'Autorità Giudiziaria mediante denunce che formano l'oggetto delle rilevazioni ufficiali. Infine, con criminalità legale, si intende quell'insieme di reati, che sono stati effettivamente portati a giudizio, e per i quali sia stata pertanto emessa sentenza. Sapere con precisione quante volte si sono effettivamente realizzate condotte delittuose (criminalità reale) non è evidentemente possibile. Quello che noi – non senza difficoltà – riusciamo a ponderare sono i reati che vengono denunciati e portati a conoscenza delle Forze dell'Ordine e dell'Autorità Giudiziaria (criminalità apparente) e quelli portati in giudizio (criminalità legale). Quanto detto può essere facilmente rappresentato graficamente.

Figura 3.1. Rappresentazione delle definizioni di criminalità



Per lo studio della criminalità, in termini statistici, ci si trova di fronte a due diverse teorie. La prima, suggerisce di basare lo studio della criminalità su dati relativi a quella apparente, poiché la massa dei reati in essa contenuti si avvicina di più a quella della criminalità reale, la loro rilevazione è più vicina all'anno del commesso reato e vi sono compresi i reati di autore ignoto. La seconda teoria, che sposa l'utilizzo dei dati sulla criminalità legale, afferma che i reati che costituiscono la criminalità apparente, possono essere considerati soltanto presunti, in attesa che si giunga ad un loro più esatto accertamento in sede di giudizio; inoltre soltanto dalle rilevazioni dei reati per cui è iniziata l'azione penale, è possibile analizzare i dati relativi alle persone denunciate, ritenute imputabili, quindi presunti colpevoli, questi sono gli unici dati sulla criminalità che permettono uno studio di tipo soggettivo. Tale approccio è assai meno utilizzato, in ragione dei drammatici tempi della giustizia che comporta delle evidenti difficoltà, poiché gli eventi criminali possono essere analizzati con un buon livello di attendibilità solo dopo alcuni anni. In queste note limiteremo il campo di osservazione alle due principali e comunemente adottate fonti amministrative, che rappresentano, quindi, l'insieme della criminalità apparente. Giova a questo punto richiamare i caratteri delle due fonti statistiche che misurano la criminalità e la delittuosità, che corrispondono ad altrettante strutture istituzionali dello Stato: gli Uffici Giudiziari e gli organi di Pubblica Sicurezza; nel primo caso raccolte nel Re.Ge. (Registro Generale), su cui sono iscritti i procedimenti penali sui delitti per i quali l'Autorità Giudiziaria ha iniziato l'azione penale e, nel secondo nello SDI (Sistema di Indagine), che raccoglie tutte le denunce per fatti delittuosi, presentate all'Autorità Giudiziaria dalle Forze dell'Ordine. Poiché non esiste una statistica dedicata alla criminalità organizzata per provare a quantificarne statisticamente la presenza è necessario considerare una serie di reati, solitamente associati alla presenza delle mafie. Se, in un esercizio di contabilità, andiamo ad estrarre dallo SDI, del Ministero dell'Interno, i reati che in letteratura sono indicativi³⁶ della presenza della criminalità organizzata, ricaviamo un quadro statisti-

³⁶ Ovviamente la criminalità organizzata «produce» anche altre numerose tipologie di reati, che come abbiamo osservato nelle note di questo capitolo, non si limitano alla sfera «propria» delle attività del crimine organizzato ma si estendono ad un'ampia gamma di comportamenti delittuosi.

camente desolante, poiché assolutamente incongruo con la realtà. Si tratta, con tutta evidenza di dati che, pur registrando tutte le denunce, sono assai scarsamente rappresentativi della pervasività della criminalità organizzata, come risulta evidente nel caso delle estorsioni, il reato per antonomasia che connota le attività delle mafie. Il reato di estorsione è un'attività criminale generalmente volta a ottenere da un operatore economico il pagamento periodico di una certa somma di denaro in cambio dell'offerta di protezione da una serie di intimidazioni che, in realtà, è lo stesso proponente a mettere in atto. Nel caso dei reati di estorsione le denunce nell'anno 2006 sono state, nell'intero territorio nazionale, solo 5.288, un numero assolutamente distante da tutte le stime autorevoli.

Tabella 3.3. Denunce relative ai delitti indicatori della presenza di criminalità organizzata - Italia - Anno 2006

<i>Delitti</i>	<i>Numero di denunce</i>
Omicidi di tipo mafioso	109
Estorsioni	5.288
Danneggiamento seguito da incendio	10.066
Rapine in banca	2828
Rapine in uffici postali	565
Rapine a rappresentanti di preziosi	16
Rapine a trasportatori di valori bancari	9
Rapine a trasportatori di valori postali	16
Rapine di automezzi pesanti trasportanti merci	58
Associazione di tipo mafioso	123

Fonte: Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio analisi criminale

Giova ricordare che tali attività delittuose, sempre più connesse con le attività della criminalità organizzata, sono ampiamente presenti nel paese, come peraltro si legge nella Relazione Annuale (2006) della Direzione Nazionale Antimafia che allude alla caratteristica opacità alle tradizionali rilevazioni statistiche di estorsioni: «Dall'esame dei dati complessivamente disponibili trova conferma il radicamento del fenomeno del *racket* nelle regioni d'origine delle più agguerrite organizzazioni criminali autoctone [...] Ancora oggi, comunque, questi reati non hanno perso la loro caratteristica 'opacità' alle tradizionali rilevazioni statistiche, che piuttosto contribuiscono a confermare la loro natura sommersa»³⁷. Le estorsioni sono

³⁷ Relazione annuale Direzione Nazionale Antimafia, 2006.

quindi un reato tipico della criminalità organizzata, quello che garantisce la quotidianità dell'organizzazione, accresce il suo dominio, conferisce un sempre maggiore prestigio ai clan, di cui misura il livello di controllo del territorio. Secondo le stime di Confesercenti, commentate in precedenza, oscillano intorno ai 160.000 i commercianti taglieggiati, un fenomeno relativamente costante nel tempo e diffuso innanzitutto nelle grandi città metropolitane del Sud. Ma vediamo ora come queste problematiche si riverberano nelle statistiche sulla delittuosità, nel *Rapporto sulla criminalità in Italia*³⁸, che il Ministero dell'Interno, dopo alcuni anni di silenzio, nel 2007, ha prodotto, con la collaborazione di un gruppo di lavoro coordinato dal prof. Marzio Barbagli. Per il reato di estorsione conosciamo quindi una serie statistica robusta. Tuttavia, con grande scorcio il reato di estorsione rivela quella «opacità» richiamata dal magistrato della DNA. Poche migliaia di denunce, in parte frutto dell'azione investigativa delle Forze di polizia, piuttosto che di denunce spontanee. Una serie statistica coerente, con una stabilizzazione sui valori medi di 3.500/denunce per anno negli anni '90 e una lievitazione tecnica dovuta all'introduzione dello SDI che, nell'ultimo triennio, eleva, attorno a quota 5.000, il numero delle denunce.

Tabella 3.4. Denunce per reato di estorsione - Italia 1984-2006

Anno	Estorsioni denunciate						
1984	1.969	1990	2.618	1996	3.842	2002	3.628
1985	1.645	1991	2.851	1997	3.352	2003	3.751
1986	1.472	1992	3.353	1998	3.534	2004	5.413*
1987	2.173	1993	3.214	1999	3.705	2005	5.559*
1988	2.179	1994	3.340	2000	3.442	2006	5.288*
1989	2.205	1995	3.261	2001	3.749		

Fonte: Ministero dell'Interno, *Rapporto sulla criminalità in Italia. Analisi, prevenzione, contrasto*, Roma, 2007

Ma l'imbarazzo che si evidenzia, tra l'esiguità del numero delle denunce e la macroscopica pervasività del *racket* delle estorsioni, declina in «panico statistico» quando dalla considerazione dei dati nazionali si entra nel dettaglio provinciale. Sempre considerando il

³⁸ Ministero dell'Interno, *Rapporto sulla criminalità in Italia. Analisi, Prevenzione, Contrasto*, Roma, 18 giugno 2007.

2006, considerando le province in cui, secondo le stime di Confesercenti, è massima la presenza dei fenomeni estorsivi, si nota quanta sia la distanza tra la criminalità «reale» e quella «apparente», ovvero che risulta dalle statistiche basate sulla delittuosità. In altri termini, l'insieme delle denunce che si totalizzano nell'intera Sicilia Occidentale (168)³⁹, l'area storica di insediamento e radicamento di Cosa nostra, è inferiore alle sole denunce di Torino, e la somma delle denunce in Calabria (392), la regione in cui oggi maggiore è la «densità» della criminalità organizzata, supera di poco la quota attribuita a Milano. Di fronte a tale evidenza è del tutto ovvio che la considerazione statistica dei reati della criminalità organizzata, presenta lacune insormontabili poiché, se si escludono reati come gli omicidi e le rapine gravi, che solitamente non sfuggono alle rilevazioni, restano «oscure» alla statistica la gran parte delle attività delittuose esercitate per il controllo del territorio, per i traffici illegali, per il condizionamento della vita pubblica e le ingerenze nelle attività economiche.

Tabella 3.5. Raffronto tra stime di incidenza dei fenomeni estorsivi e denunce per estorsione - Anno 2006

<i>Province</i>	<i>Stime % di incidenza estorsioni su totale commercianti</i>	<i>Numero denunce per estorsione</i>
Palermo	70	80
Trapani	70	44
Agrigento	70	44
Caltanissetta	70	21
Catania	70	196
Messina	70	79
Reggio Calabria	50	70
Vibo Valentia	50	39
Napoli	40	710
Caserta	40	166
Salerno	40	135
Bari	30	216
Foggia	30	142

Fonte: Confesercenti - SOS Impresa e Direzione Centrale della Polizia Criminale

³⁹ Province di Palermo, Trapani e Agrigento.

3.2. Criminalità economica e criminalità organizzata economica

3.2.1. *Una definizione di criminalità economica*

La definizione di criminalità economica ha sofferto – e soffre tuttora – l'essere materia di confine nella divisione del lavoro scientifico poiché, come osservava, già nel 1940, il criminologo americano Edwin H. Sutherland: «Gli economisti sono esperti nelle questioni concernenti gli affari, ma non sono abituati a considerarle dal punto di vista della rilevanza penale, d'altra parte la maggior parte dei sociologi prende in considerazione la criminalità, ma non quella che è propria del mondo economico»¹. Il concetto di criminalità economica prende forma nell'ambito degli studi criminologici, con riferimento a tutti quei reati che hanno un contenuto economico e una qualche relazione con un'attività imprenditoriale o professionale; reati che, per i soggetti che li commettono, per il loro contenuto e per le tecniche usate, sono riferiti direttamente a un'impresa economica o a un'attività professionale. Edwin H. Sutherland, cui si deve l'avvio di un filone di ricerche e studi sulla criminalità economica, identificò, fin dagli anni '40, la categoria dei *white collar crime* con particolare attenzione agli autori di reato e alla loro posizione nella struttura sociale e produttiva di appartenenza. La prima definizione di Sutherland, infatti, si riferisce più agli autori del reato e al loro *status* sociale, che al tipo di reato commesso: «Il delinquente dal colletto bianco è: una persona rispettabile, o almeno rispettata, appartenente alla classe superiore, che commette un reato nel corso

¹ Citazione tratta da Lasco F., *Criminalità economica*, in «Impresa & Stato», n. 44-45, anno 1998.

dell'attività professionale, violando la fiducia formalmente o implicitamente attribuitagli»². Si tratta, senza dubbio, di un'innovazione significativa nella riflessione criminologica del tempo, dove era prevalente la riduzione dei comportamenti criminali esclusivamente a quelli violenti e appropriativi; con la conseguenza che erano considerati criminali soltanto coloro che appartenevano in prevalenza alle classi sociali più disagiate. Le stesse rilevazioni statistiche, secondo Sutherland, soffrivano di questo stereotipo, seguendo modalità di rilevazione delle attività criminali di per sé discriminatorie, perché riferite ai reati violenti e appropriativi commessi dalle classi povere, trascurando i reati economici commessi da soggetti socialmente privilegiati³. Successivamente Sutherland sposta l'attenzione dall'individuo che commette reati di natura economica al contesto imprenditoriale e professionale nel quale questi reati vengono commessi, individuando alcune principali tipologie di reato attribuibili ai colletti bianchi: falsità di rendiconti finanziari di società, aggiotaggio in borsa, corruzione diretta o indiretta di pubblici ufficiali al fine di assicurarsi contratti e decisioni vantaggiose, falsità in pubblicità, frode nell'esercizio del commercio, appropriazione indebita e distrazione di fondi, frode fiscale, scorrettezze nelle curatele fallimentari e nella bancarotta. La conclusione cui giunge l'autore, dopo uno studio compiuto su 70 imprese, è che gli uomini d'affari e la grande impresa quando delinquono sono molto simili ai ladri professionali, non perché affetti da patologie o spinti da povertà, ma perché apprendono questo comportamento vantaggioso e poco rischioso. Proprio lo studio concreto di questi contesti di impresa ha permesso uno sviluppo delle teorie di Sutherland e un'estensione della sua definizione alla criminalità dell'impresa, definita come l'insieme dei comportamenti illeciti che vengono adottati all'interno di un'organizzazione legale, in conformità con il suo ordinamento normativo, producendo un danno ai dipendenti, ai clienti o a un pubblico in generale. Il crimine economico o crimine imprenditoriale si qualifica quindi, in questa prima accezione, come un com-

² Sutherland E.H. (1987), *Il crimine dei colletti bianchi*, Giuffrè, Milano.

³ La situazione, obiettivamente, non è molto cambiata nei nostri giorni, nonostante l'evidenza di enormi reati economici, si pensi solo ai casi di Cirio e Parmalat, o alle vicende delle varie «tangentopoli» nazionali, l'attenzione e la riprovazione sociale è tutta concentrata sui reati predatori.

portamento illecito, adottato da soggetti che operano internamente ad un'organizzazione legittima, tipicamente un'impresa, in congruità con gli obiettivi della stessa. Una seconda definizione a cui spesso fanno riferimento i manuali di criminologia di scuola americana, include, sotto l'etichetta di crimine economico, qualunque reato compiuto con finalità di natura economica, spostando il baricentro dell'analisi dagli attori criminali alle loro funzioni/obiettivo, con un allargamento del contenuto della definizione potenzialmente riferibile a qualunque tipologia di crimine. Un'ulteriore tipologia di definizioni rimanda, infine, alle modalità di esecuzione dei crimini economici: comportamenti illeciti che presentano significative analogie gestionali con attività economiche normali e del tutto lecite. Questa definizione si articola tipicamente in tre differenti categorie di illeciti: quelli commessi come attività ancillari ai *business* legali, sfruttando le opportunità illegali che si aprono nel mondo degli affari; quelli associati alla gestione con strumenti illeciti dell'offerta di beni e servizi leciti; quelli, infine, tipici della gestione (ovviamente illecita) di beni e servizi, essi stessi illeciti. L'insieme delle definizioni brevemente accennate concorre ad evidenziare gli elementi da combinare per la costruzione di un concetto soddisfacente di criminalità economica: la presunta rispettabilità dei rei; la finalità di arricchimento, la modalità imprenditoriale dell'azione criminale. Alcuni studiosi⁴, partendo dalla combinazione dei tre fattori sopra accennati, maturano una definizione convincente di criminalità economica, utilizzando il concetto di tecnologia, mutuato dalla teoria economica, nel suo significato più generale di capacità di combinare fattori produttivi (lavoro, capitale, conoscenza, ecc.), al fine di realizzare un determinato obiettivo. Distinguendo tra tecnologie legali e tecnologie illegali, sulla base della ammissibilità o meno, rispetto a leggi e normative, delle modalità con cui vengono combinati i fattori produttivi, la criminalità economica può essere individuata come l'insieme di attività economiche che vengono gestite utilizzando tecnologie illecite. Il riferimento alla criminalità come tecnologia, offre l'opportunità di riportare ad unico denominatore l'insieme delle illegalità che connotano l'esercizio di attività di criminalità economica, stabilendo un criterio netto di demarcazione fra condot-

⁴ Si veda, in particolare, Lasco F., *Criminalità economica*, in «Impresa & Stato», n. 44-45, anno 1998.

te legali e condotte illegali. In questa prospettiva, la criminalità economica si qualifica come la violazione delle regole che normano le attività economiche: dalle scalate bancarie alle normative sui rapporti di lavoro. Sul piano delle strategie competitive, le tecnologie illegali si caratterizzano come un'alternativa al *management* con strumenti leciti della concorrenza di mercato; le frodi, la contraffazione di marchi e la corruzione costituiscono elementi di uno strumentario competitivo criminale, la cui funzionalità può emergere nello svolgimento di attività economiche, sia illecite che invece perfettamente legali, almeno sotto il profilo formale. Tuttavia, il concetto di criminalità economica rimane ambiguo sotto molteplici profili e il confine tra legalità e illegalità, per tali condotte, viene marcato in misura incerta, con una sostanziale tendenza a declassare tali reati, dalla rilevanza penale verso quella civile. Non può infatti sfuggire il fatto che i comportamenti di criminalità economica non sono codificati come criminali in maniera omogenea tra i diversi sistemi giudiziari, che spesso, nel caso italiano, delegano la loro sanzione al diritto civile o amministrativo, come ad esempio per l'abuso di posizione dominante, l'uso ingannevole della pubblicità. Inoltre, anche nel caso in cui le condotte siano sanzionate penalmente, spesso le pene sono irrisorie, come nel caso del reato di «Turbata libertà degli incanti», per cui è prevista una pena irrisoria, o del «Falso in bilancio». Le illegalità che spesso determinano enormi ricadute economiche sono, di fatto, derubricate a livello di irregolarità, in un contesto in cui i criminali passano per furbetti e mariuoli. Siamo in presenza di un'assai scarsa considerazione dei reati economici, determinata, tra l'altro, dal fatto che le condotte della criminalità economica, per avere successo, assumono l'apparenza di comportamenti e transazioni legittime, con rei e vittime che risultano generalmente più invisibili che sulle scene di altri delitti. Le modalità con cui si compiono la gran parte dei reati economici, infatti, tendono a creare una separazione di tempi e luoghi, tra chi compie il crimine e chi ne subisce il danno: «Ci sono vittime visibili, che dividono con i rei il luogo e il tempo in cui il reato viene consumato. Vi sono poi vittime invisibili, le quali a volte non sanno neppure di essere state oggetto di vittimizzazione. Le prime generalmente, sono vittime dei delitti dei deboli, le seconde sono vittime dei delitti dei potenti. I reati economici e quelli che chiamiamo dei colletti bianchi si compiono in un luogo, ma il loro effetto viene

percepito in un altro luogo (esempio: la nube tossica di Bophal in India scaturisce dalla condotta criminale di imprenditori in un continente, ma l'effetto di questa condotta viene percepito in un altro continente). Anche in termini di tempo, i reati economici non fanno corrispondere il momento nel quale il reato viene commesso con il momento nel quale il suo impatto viene avvertito. Chi muore sul lavoro paga con la vita le scelte imprenditoriali effettuate tempo addietro...»⁵. La riflessione di Ruggiero, che vale per la gran parte dei reati economici, pone quindi un tema di visibilità, massima per i reati predatori e minima per i reati economici, determinata dalla costante diffrazione tra tempi e luoghi, del tutto evidente nei casi dei reati finanziari e della corruzione politico-amministrativa, che qualifica i reati economici come reati senza vittime immediatamente (apparenti), salvo poi avere ricadute devastanti sull'intera società. Possiamo quindi completare la definizione iniziale: la criminalità economica può essere individuata come l'insieme di attività economiche che vengono gestite utilizzando tecnologie illecite, considerando anche il carattere di invisibilità, dei comportamenti rispetto alle vittime, e di scansione, tra i tempi e i luoghi in cui viene consumato il reato economico e il manifestarsi degli effetti di tali attività delittuose.

3.2.2. *La criminalità economica organizzata*

Analizzare i crimini economici come attività economiche gestite utilizzando tecnologie illecite, consente di evidenziare due fenomeni emergenti sullo scenario della criminalità economica: la progressiva sovrapposizione tra criminalità organizzata e criminalità economica, da un lato, e lo sviluppo di crescenti interdipendenze tra i principali reati economici, dall'altro. Le organizzazioni criminali convenzionali, tradizionalmente dedite allo sfruttamento criminale del territorio in cui sono localizzate (tramite l'estorsione generalizzata, il controllo degli appalti pubblici e dei mercati illegali locali) o al traffico di stupefacenti, si muovono verso nuovi *business* tipici della criminalità economica (frodi, contraffazione, reati finanziari,

⁵ Ruggiero V., *I vuoti delle politiche di sicurezza*, in Selmini R. (a cura di) (2004), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna.

ecc.) e si pongono sempre più spesso direttamente sul mercato legale attraverso l'acquisizione di imprese o l'attuazione di attività imprenditoriali. Ovviamente le tecnologie illegali, su cui è costituita la loro attività tradizionale (violenza e corruzione), divengono strumenti utili a ridurre i costi di gestione di tali nuovi *business* e per competere, con evidente posizione di vantaggio, con gli altri concorrenti che utilizzano tecnologie legali. D'altro canto le nuove opportunità per i criminali economici tradizionali, caratterizzate da una più ampia dimensione geografica delle attività (si pensi alle frodi internazionali o a quelle contro gli interessi della Comunità Europea) rendono indispensabile, per un loro efficace sfruttamento, che si possa contare su strutture criminali organizzate in grado di operare su scala transnazionale. L'accresciuta potenzialità, e insieme complessità, delle opportunità di affari per la criminalità economica rende necessario gestire concatenazioni di differenti condotte illecite, nelle quali la frode, la corruzione, il riciclaggio (e la violenza) costituiscono tasselli indispensabili per il successo dell'intera attività. Quando si parla di interdipendenze tra reati economici come frode, riciclaggio e corruzione, si fa riferimento al fatto che questi tre reati sono spesso funzionalmente correlati tra loro nell'ambito dello stesso schema criminale e rappresentano il punto di partenza per esaminare le nuove tendenze della criminalità organizzata. In un'Europa sempre più orientata verso spazi comuni, sta prendendo corpo, a fianco della tradizionale criminalità organizzata, una nuova criminalità di tipo economico, meno cruenta ma senza dubbio caratterizzata dalla stessa pericolosità sociale e da dimensioni preoccupanti⁶. Mentre la prima tende sempre di più ad infiltrarsi nelle attività economiche legali, sfruttando tutte le opportunità offerte dalla globalizzazione dei mercati, la seconda tende sempre di più ad organizzarsi in modo stabile con criteri di sempre maggiore complessità e professionalità. La combinazione di tali condotte illegali interdipendenti può assumere la forma di transazioni tra differenti soggetti criminali, generando veri e propri mercati di servizi illegali, oppure può materializzarsi in accordi di cooperazione tra differenti

⁶ La mappa delle frodi, del riciclaggio e della corruzione è stata analizzata da Transcrime, nell'ambito della Conferenza internazionale sul tema: *La criminalità economica in Europa*, tenutosi presso la Sala delle Conferenze dell'Università di Trento, 22-23 ottobre 1998.

soggetti criminali più o meno stabili ed efficaci, o ancora, può portare alla creazione di strutture organizzate in grado di governare al proprio interno le differenti fasi dell'attività illecita. L'interdipendenza fra i reati economici che si rileva nei comportamenti delle organizzazioni criminali costituisce la manifestazione di una sempre maggiore sovrapposizione tra criminalità organizzata tradizionalmente intesa e criminalità economica. C'è un'ampia letteratura che sottolinea il *continuum* tra criminalità organizzata e criminalità economica, spiegando perché, dove e come il crimine organizzato tradizionale ed i criminali del colletto bianco si muovano nella medesima direzione, caratterizzata da una sempre maggiore razionalizzazione e organizzazione. La zona grigia in cui il crimine organizzato e il crimine economico si sovrappongono, si configura come un'area in cui le attività criminali e i criminali stessi si confondono con attività legali, imprese e professionisti che operano nell'ambito della legalità. L'ampliarsi di tale area aumenta i livelli di corruzione ed inquina i sistemi economici nazionali. Da un lato la criminalità organizzata compie sempre più spesso reati di natura economica, con lo scopo di aumentare i propri guadagni, e dall'altro i *white collar criminals* si organizzano, si specializzano ed offrono la loro collaborazione al crimine organizzato tradizionale. Riferirsi a questo tipo di criminalità, definendola come impresa criminale, sottolinea la capacità di integrarsi con l'economia legale e riconduce il crimine economico e la criminalità organizzata alla variabile imprenditorialità, anziché alla variabile criminalità.

La struttura organizzativa della nuova criminalità economica è flessibile e frammentata; le imprese criminali sorgono e si disgregano velocemente, caratterizzandosi per una maggior rapidità di movimento, indicativa della capacità dell'impresa di anticipare le opportunità offerte dall'economia legale di riferimento e di integrarsi con essa, mentre la stessa criminalità organizzata si trasforma da soggetto passivo-istituzione a soggetto attivo-impresa. Il fenomeno delle interdipendenze tra reati economici è la manifestazione tangibile della specializzazione, professionalizzazione ed organizzazione della criminalità economica dei nostri giorni. Infatti, quanto più il contesto in cui i criminali si trovano a operare diviene complesso, tanto più essi necessitano di esperienza professionale e di ampie strutture organizzate per commettere reati. Chi compie reati economici su larga scala ha bisogno di molte informazioni concernenti

leggi, tecniche e pratiche al fine di poter valutare opportunità e rischi. Frodi, corruzione e riciclaggio, per poter essere commessi su larga scala, hanno sempre più bisogno di professionisti. Connivenze e scambi tra mercati legali e illegali, tra imprese che operano nell'ambito della legalità e criminalità organizzata tradizionale si intensificano sempre di più. I gruppi criminali organizzati tradizionali, s'indirizzano verso i reati economici per massimizzare le opportunità e, allo stesso tempo, minimizzare i rischi. Infatti, scelgono un campo d'azione in cui i vantaggi in termini di profitto superano gli svantaggi in termini di rischio di essere identificati, arrestati e processati e di vedere i propri beni confiscati. La criminalità economica, d'altro canto, è generalmente difficile da investigare ed è spesso sanzionata con pene meno severe rispetto a quelle applicate ai reati della criminalità organizzata. Diversi autori propongono di studiare più a fondo i rapporti che intercorrono tra i *white collar crimes* e la criminalità organizzata, soprattutto alla luce degli ultimi sviluppi di transnazionalizzazione, specializzazione e professionalizzazione della criminalità organizzata, per cui si assiste a una commistione di servizi legali e illegali offerti dalle imprese del crimine sia alle organizzazioni criminali stesse sia a imprese nel settore legale dell'economia. Nelken⁷, in particolare, propone una definizione di criminalità economica organizzata, che costituisce, insieme, una sintesi e un superamento dei concetti che la compongono. Alla luce di questi fenomeni concomitanti e tra loro sempre più intrecciati, la ricerca in tema di criminalità economica, richiede che gli economisti si abituino a considerare gli affari anche dal punto di vista della rilevanza penale, e che i sociologi ed i criminologi prendano sempre più in considerazione la criminalità propria del mondo economico. Fare tesoro di quanto detto da Sutherland, nel 1940, è, oggi più che mai, una via obbligata.

3.2.3. *Le modalità organizzative della criminalità economica organizzata*

Un'analisi criminologica sulle tendenze della moderna criminalità economica organizzata, evidenzia tre aspetti caratteristici delle sue modalità organizzative:

⁷ Nelken D. (a cura di) (1994), *White Collar Crime*, Dartmouth.

- i criminali organizzati tradizionali, anche servendosi delle competenze e della professionalità dei criminali dal colletto bianco, commettono reati economici ed infiltrano l'economia legale;
- i criminali dal colletto bianco, con finalità di guadagno o di potere, sfruttando il mondo del commercio, dell'industria, degli affari, si associano per commettere illeciti, anche allo scopo di offrire prestazioni illegali alla criminalità organizzata;
- organizzazioni commerciali legittime agiscono con strumenti illegittimi per perseguire i loro obiettivi legali.

Analizziamo queste tre affermazioni per cercare di delinearle meglio.

1. I criminali organizzati di stampo mafioso – quelli che, per scopi di profitto o di potere, commettono reati in associazione, tramite l'uso di strutture commerciali o ad esse simili, sfruttando la violenza e altri strumenti di intimidazione, influenzando il mondo politico, i mezzi di comunicazione, l'amministrazione pubblica, la giustizia, l'economia legale – si dedicano sempre più frequentemente ai reati economici, anche servendosi di competenze⁸ e si infiltrano in attività imprenditoriali lecite. Così facendo, i mafiosi massimizzano le opportunità di guadagno e minimizzano i rischi collegati al loro operato. I reati economici garantiscono un elevato tasso di redditività a rischio relativamente basso. In Italia, il coinvolgimento della criminalità organizzata di stampo mafioso in reati economici come riciclaggio, frodi, corruzione, reati ambientali è stato oggetto di approfondita analisi da parte di diversi studiosi che, nelle loro ricerche, sottolineano come molte di queste attività illecite abbiano l'effetto di inquinare il mercato legale⁹. In particolare, per definire le tecniche d'infiltrazione della mafia nelle economie legali è stato usa-

⁸ Un esempio di investigazione criminale recente – l'«Operazione Uptick», riguardante La Cosa Nostra statunitense – può essere esemplificativo di questa tendenza. Si tratta di un caso di agiotaggio perpetrato dalle famiglie storiche newyorchesi che hanno tessuto negli anni una rete di «collaborazioni», smascherata dall'FBI con l'emissione di 120 mandati d'arresto, che comprendeva, 57 broker, 12 promotori finanziari, 30 tra direttori e membri delle società emittenti i titoli coinvolti nelle frodi, 2 commercialisti, un avvocato ed un manager di *hedge fund*.

⁹ Si vedano in particolare: Centorrino, 1986; Centorrino, 1990; Fiandaca, Costantino, 1994; Santino, La Fiura, 1990.

to il termine impresa mafiosa per descrivere le attività che la mafia compie in forme imprenditoriali, in quanto finalizzate alla produzione di beni o servizi, con una serie di vantaggi competitivi rispetto all'imprenditore legale: la possibilità di scoraggiare i competitori, il costo ridotto della forza lavoro e la maggiore flessibilità delle condizioni di impiego dei lavoratori, la sicurezza e flessibilità finanziaria di cui egli può godere impunemente. L'infiltrazione mafiosa nell'economia legale avviene, lentamente, ma progressivamente, in un intreccio di interessi tra criminali organizzati, amministratori, politici e professionisti. In questo processo, le organizzazioni criminali dimostrano la propria capacità di unire tradizione e forti aspetti di innovazione. Gestire attività economiche lecite permette al mafioso di mantenere saldo il controllo sul territorio e, disponendo di strumenti privilegiati per cancellare le tracce della provenienza illecita del denaro, trovare uno strumento per migliorare la propria posizione sociale. Rey, riferendosi alle infiltrazioni mafiose nelle attività legali del nostro paese, dice: «Le attività legali preferite sono [...] quelle che godono di una protezione e possono sfruttare le rendite che ne derivano. Il settore dell'edilizia, come quello delle relative forniture, risultano privilegiati, ma anche il commercio ed i pubblici esercizi, ed i servizi alle imprese specie se collegati alle forniture alle pubbliche amministrazioni. Il tasso di profitto può, in circostanze normali, non essere paragonabile a quello delle attività criminali, ma ha pur sempre livelli ragguardevoli. Inoltre, questi livelli sono tanto più elevati quanto più si ricorre direttamente o indirettamente alla corruzione, facendo leva sui rapporti con i pubblici amministratori del territorio di cui si ha il controllo»¹⁰. Infiltrazioni nell'economia, da un lato, e coinvolgimento nella criminalità economica, dall'altro, sono due direttrici solcate dai gruppi criminali in tutta Europa. Il criminale organizzato tradizionale – in qualsiasi stato esso collochi la sua base strategica – ha inserito nel suo repertorio figure criminali nuove, che di solito caratterizzavano e che continuano a caratterizzare altri soggetti criminali; imitando a volte il colletto bianco, a volte il ladro tecnologico, altre volte ancora reclutando entrambi, il criminale organizzato tradizionale apprende e attua nuove possibili applicazioni illegali. Usa gli strumenti che gli vengono forniti dal progresso per mettersi alla prova con frodi in grande

¹⁰ Becchi A., Rey G.M. (1994), *L'economia criminale*, Laterza, Roma-Bari.

stile, con reati ambientali nazionali ed internazionali, con tecniche sofisticate di riciclaggio e tanti altri illeciti di solito non ricondotti alla figura del mafioso.

2. Accade frequentemente che professionisti, tecnici specializzati, uomini d'affari e politici si uniscano in vincoli criminali. Essi, fornendosi a vicenda competenze e specializzazione, danno vita a vere e proprie organizzazioni che differiscono da quelle di stampo mafioso per il più raro ricorso alla violenza e all'intimidazione e per una maggior propensione al clientelismo, all'abuso di potere politico e dell'influenza generata dal ruolo sociale ricoperto. Non è raro, cioè, che criminali dal colletto bianco creino stabili strutture illegali formate da individui, mezzi e professionalità che hanno delle sensibili assonanze con i gruppi criminali tradizionali¹¹. Va inoltre sottolineato che l'uso distorto delle nuove tecnologie, può oggi agevolare la realizzazione di forme di organizzazione criminale prima non pensabili. Così si può iniziare a parlare di criminalità organizzata tecnologica, con riferimento a gruppi di specialisti che, in modo stabile ed in associazione, sfruttano le proprie competenze per perpetrare reati sofisticati e/o informatizzati o, finanche, alla possibilità di attuare nuove forme associative, completamente slegate dal contatto fisico, in cui i reati si pianificano e si realizzano solo attraverso lo scambio di informazione e di cooperazione a livello informatico. Non è poi raro che i gruppi criminali di professionisti e di tecnici non agiscano in proprio, bensì preferiscano appaltare i propri servizi illeciti a criminali organizzati di stampo mafioso, fornendo loro quelle competenze professionali e/o specialistiche di cui sono carenti. In particolar modo, i professionisti specializzati in settori economici e finanziari possono diventare consulenti della criminalità organizzata tradizionale, offrendo servizi qualificati, contatti, esperienza nella gestione e nella movimentazione del denaro a cavallo tra le frontiere. Tra le loro capacità professionali annoverano il saper costituire velocemente società di copertura, il saper acquistare azioni al portatore di persone giuridiche collocate nei posti più disparati della terra, l'essere esperti nell'utilizzo di società fiduciarie e *trust*, il saper trasmettere velocemente e anonimamente il denaro da una parte all'altra del mondo. Tra l'economia ufficiale e quella ille-

¹¹ Esempi di questo tipo si possono trovare facilmente in materia di corruzione.

gale si determinano scenari complessi ed articolati che si possono concretizzare in intreccio e complicità o in connivenza interessata. La storia italiana degli ultimi anni ci ha abituato ad eventi di questo tipo. Colletti bianchi, attori economici legittimi, truffatori sofisticati e crimine organizzato stipulano accordi e assai spesso si incontrano delle difficoltà oggettive quando si cerca di stabilire un confine netto tra economie legali, semilegali, mafiose, sporche e corrotte. Rey afferma a riguardo: «... non ci rendiamo conto di quanto poco sappiamo della criminalità organizzata dei colletti bianchi (professionisti, imprenditori, *reuteurs*) in cui ci si imbatte sporadicamente, ma di cui non si riescono ad identificare chiaramente i ruoli, proprio per la loro ambivalenza. Ora le inchieste di 'Mani pulite' hanno aperto squarci significativi anche su questo fronte, che è stato però a lungo ignorato, e che tuttora non è assimilato, almeno in molte valutazioni ufficiali, alla criminalità *tout court*»¹².

3. Le imprese legali a volte possono esserlo solo all'apparenza. Non è raro infatti, e diversi casi investigativi e giudiziari in Italia, come all'estero lo confermano, che un obiettivo imprenditoriale lecito venga raggiunto ricorrendo a forme organizzative illecite. Per forme organizzative si vuole intendere l'insieme di persone, strutture, risorse appositamente predisposto in maniera illegale ed in modo ancillare al percorso imprenditoriale legale. Come una parte dell'impresa si organizza in modo lecito, così un'altra lo fa in modo illecito; lo scopo ultimo è pur sempre quello di migliorare la profittabilità della macchina aziendale. La rete di società fiduciarie e di false fatturazioni – emersa dalle indagini «mani pulite» – tessuta da imprese italiane con l'unico fine di produrre riserve di capitali, fondi neri a cui ricorrere per corrompere ed ottenere vantaggi competitivi, non rappresentava altro che una modalità produttiva illecita di aziende altrimenti sane e legittime. Il capitolo, ancora ampiamente inesplorato, delle truffe comunitarie e delle erogazioni deliberate dalla legge 488/92, manifesta come si è costituita quella che può essere definita come un'organizzazione della corruzione, fatta di società schermo, di faccendieri, di connivenze politiche e amministrative, di false fatturazioni.

¹² Becchi A., Rey G.M. (1994), *L'economia criminale*, Laterza, Roma-Bari.

L'elemento che accomuna le tre affermazioni sopra esposte è il *network* come modalità d'azione della criminalità economica organizzata. I reati economici di grandi dimensioni – così come quelli, assai diffusi di piccole dimensioni – sono reati in rete, rete di associati, di strumenti, di professionalità. Questa rete rende assai più complesse le indagini e aumenta le probabilità di una buona riuscita degli intenti criminali.

3.2.3.1. Le azioni di contrasto (auspicabili) alla criminalità economica organizzata¹³

Contrastare efficacemente la criminalità economica organizzata non è facile. Tuttavia, non vi è dubbio che è possibile fare qualcosa di più di quello che offre il bilancio del presente. Il punto di partenza per una riflessione sulle politiche di contrasto appare elementare: poiché esiste una criminalità economica organizzata, come tale, va combattuta incidendo sull'elemento organizzativo. Ciò è possibile seguendo diverse linee di condotta che si possono sintetizzare in tre indirizzi:

- rendere più rischioso e perseguibile penalmente il reato commesso in *network*;
- creare reati associativi specifici in materia di criminalità economica e/o introdurre aggravanti per i reati economici;
- intervenire con sanzioni patrimoniali contro la criminalità economica organizzata.

Giova approfondire con alcune considerazioni i tre aspetti indicati.

Rendere più rischioso e perseguibile penalmente il reato commesso in network

La criminalità economica organizzata si manifesta attraverso l'associazione tra più persone al fine di commettere reati e attraverso l'uso di strumenti illeciti, che non sempre coincidono con la violen-

¹³ La gran parte delle osservazioni proposte nel paragrafo che segue, sono tratte dall'articolo *La criminalità economica organizzata: implicazioni di politica penale*, di Andrea De Nicola, pubblicato in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, anno XV, n. 1-2, gennaio-giugno 2002.

za e l'intimidazione. Per attuare una politica di contrasto, sarebbe pertanto necessario creare fattispecie associative di criminalità organizzata così ampie da poter comprendere anche le ipotesi che rientrano nella definizione di criminalità economica organizzata. Questo indirizzo, adottato negli Stati Uniti, si basa sull'esperienza americana del *Racketeer Influenced Corrupt Organisations Statute*. Sulla base di questa legislazione, infatti, è possibile condannare più persone che, commettono, in un arco di tempo di dieci anni, due o più reati (di natura violenta o economica o entrambi assieme) elencati dalla legge stessa. Tra questi reati sono presenti forme particolari di criminalità economica e societaria come, ad esempio, corruzione e frodi di vario genere (postali, bancarie, con titoli azionari). Pur in mancanza di violenza o intimidazione, la commissione di più reati da parte di un'associazione di persone, in un dato periodo di tempo, è quindi considerata, dalla legislazione statunitense, come indicatore dell'esistenza di un gruppo criminale ben strutturato. La legislazione americana che si occupa di criminalità organizzata ha quindi adottato una concezione di criminalità organizzata, come forma particolarmente pericolosa e strutturata di criminalità economica. Il RICO ha rappresentato, per gli Stati Uniti, un cambiamento radicale di approccio nella lotta e nella stessa definizione del fenomeno criminalità organizzata, superando la vecchia concezione di criminalità organizzata e guardando ad una criminalità organizzata imprenditrice, con contatti con la criminalità economica e capacità di infiltrazione nell'economia lecita¹⁴. Questo ha permesso – e permette tuttora al RICO – di avere un ambito di applicazione vastissimo che copre, in particolare, le accumulazioni patrimoniali de-

¹⁴ La rinnovata percezione del fenomeno e la volontà di contrastarlo si ricavano dalle stesse parole del Congressional Statement of Findings and Purpose – che precede il testo del RICO – e in cui si legge: «Il Congresso rileva come il crimine organizzato negli Stati Uniti consista di attività altamente sofisticate, diversificate e diffuse che ogni anno depredano l'economia americana di miliardi di dollari tramite l'utilizzo illegale della forza o di frode e corruzione»; come il denaro e il potere che il crimine organizzato possiede «venga progressivamente utilizzato per infiltrare e inquinare le attività economiche legali e i sindacati dei lavoratori e per sovvertire e corrompere i nostri processi democratici; come le attività del crimine organizzato negli Stati Uniti indeboliscano la stabilità del sistema economico della federazione, danneggino gli investitori innocenti e le società che operano sul mercato, interferiscano con la libertà di concorrenza, gravino pesantemente sul commercio interstatale ed estero, minino il benessere generale della federazione e dei suoi cittadini».

rivate dai reati e la loro introduzione nel mercato legale. Il RICO introduce anche la possibilità di sequestrare e confiscare i beni o interessi acquisiti in violazione della legge. La Corte Suprema degli Stati Uniti ha riconosciuto che il RICO ha introdotto nel sistema penale americano la nuova fattispecie della *racketeering activity*, che è cosa ben diversa dai singoli reati che la compongono. Si tratta, infatti, di uno strumento che permette di colpire l'organizzazione che sta alla base dei gruppi criminali ed in particolar modo la sua natura economica. In Italia, l'ipotesi di estensione dell'art. 416 bis¹⁵, che si adotta nei casi delle associazioni mafiose, non pare percorribile poiché, la Corte di Cassazione, se da un lato propone un'interpretazione ampia dell'ambito di estensione dell'art. 416 bis, da applicarsi anche a quelle organizzazioni che si infiltrano in settori della vita socio-economica¹⁶, dall'altro chiarisce che, a tal fine, è comunque necessario che tali organizzazioni agiscano utilizzando i metodi di «intimidazione, omertà e sudditanza psicologica per via dell'uso sistematico della violenza fisica o morale»¹⁷. È dunque necessario verificare l'esistenza di un metodo mafioso e questo limite intrinseco, pregiudica l'estensione alle moderne organizzazioni criminali dedite alla commissione di reati economici e in cui partecipano, accanto ai criminali tradizionali, criminali dai colletti bianchi che traggono coscientemente e volontariamente profitti derivanti da questi illeciti.

Creare reati associativi specifici in materia di criminalità economica e/o introdurre aggravanti per i reati economici

Questo indirizzo trae spunto dalla considerazione che, qualora non fosse possibile ricorrere, per i reati di criminalità economica organizzata, a forme di contrasto similari a quelle adottate nei casi di associazione mafiosa, può essere utile definire nuove ipotesi di reato associativo, che si sostanziano nella predisposizione di aggravanti per i reati economici commessi in forme organizzate. Nella letteratura penale viene avanzata anche un'altra prospettiva, che

¹⁵ L'introduzione nel codice penale dell'articolo 416 bis nacque dall'esigenza di creare uno strumento efficace e di alto valore simbolico con cui si è voluta definire, cioè, una fattispecie di reato capace di punire la progettazione di una struttura organizzativa, volta a predisporre mezzi idonei a commettere reati.

¹⁶ Cass. 12 giugno 1984, in *Il Foro italiano*, 1985, vol. II.

¹⁷ *Ibidem*.

considera la possibilità di inserire ipotesi di aggravanti per i singoli reati economici, nel caso questi vengano commessi con modalità organizzate. Si propone, in altri termini, di colpire la variabile organizzativa della criminalità economica attraverso un approccio non generale, ma particolare, ossia partendo dai singoli reati, introducendo apposite aggravanti per reati economici come frode, corruzione e riciclaggio, quando il reato venga commesso in forme organizzate, con l'accordo e la partecipazione di più persone. In questo senso si muove il codice penale tedesco in materia di corruzione, in cui le norme puniscono, con delle aggravanti, la corruzione attiva e passiva perpetrata da bande di soggetti in accordo tra loro.

Intervenire con sanzioni patrimoniali contro la criminalità economica organizzata

Il sequestro e la confisca appaiono tra le misure più adatte ad immobilizzare e sottrarre alla disponibilità dei criminali i patrimoni ottenuti illecitamente. In Italia si prevede un'ipotesi di confisca obbligatoria che colpisce i beni, il denaro e le utilità di cui l'imputato, anche per interposta persona, è titolare e di cui non riesce a giustificare la provenienza, se questi è condannato per reati commessi con un metodo mafioso, e per alcuni reati economici come il riciclaggio, il reimpiego di denaro, l'usura, il trasferimento fraudolento di valori. Siamo, quindi, in presenza di un esempio indicativo della volontà del legislatore di scindere alcuni strumenti penali dal contesto strettamente mafioso in cui sono nati, per estenderne l'applicabilità anche a casi di criminalità economica in cui ad agire siano *white collar criminals* organizzati. Sarebbe quindi utile l'introduzione di una nuova normativa per la confisca, con le caratteristiche di incisività della confisca antimafia, ma mirata a colpire le accumulazioni criminali derivanti dalla commissione di reati economici organizzati.

3.2.4. La zona d'ombra dei reati economici nelle statistiche criminologiche

C'è una zona d'ombra, difficile da delimitare e fotografare, in cui confluiscono e si sovrappongono gli interessi della criminalità organizzata tradizionale e di coloro che la letteratura criminologica ha chiamato criminali dal colletto bianco. In questa zona d'ombra si in-

travedono connivenze tra mafiosi ed imprenditori, tra criminali organizzati e professionisti del riciclaggio, tra capi clan e politici; si intuiscono criminali organizzati che eleggono il reato economico ad una delle loro maggiori fonti di introiti e colletti bianchi che usano le loro competenze per associarsi e commettere reati economici in grande stile. Si percepiscono, anche se in modo sfocato, contatti, da un lato, e similitudini, dall'altro, che meriterebbero di essere tenuti in maggiore conto da studiosi e legislatori. Tentare di illuminare questa zona d'ombra è una sfida per criminologi che devono porre mano alle definizioni stesse di criminalità economica e rivedere i confini tra questa e la criminalità organizzata tradizionale, creando nuovi paradigmi interpretativi, comprendendo quanto esteso sia il fenomeno criminalità economica organizzata e quali le modalità organizzative specifiche dei singoli reati economici quando essi si manifestano in modo complesso. Ma, come abbiamo accennato, si pone una sfida nuova anche per i penalisti, che devono valutare quali siano gli strumenti migliori per contrastare i contatti tra criminali organizzati e criminali dal colletto bianco nell'area della criminalità economica e quali le contromisure da approntare per attaccare l'organizzazione della criminalità economica, a prescindere dalla natura, mafiosa o meno, dei soggetti coinvolti. C'è poi un problema, drammatico, che attiene alla visibilità dei crimini economici, che si riflette nella sostanziale invisibilità di tanta parte dei reati della criminalità economica organizzata nelle statistiche sulla delittuosità. Se si deve contrastare un fenomeno, bisogna conoscerlo e misurarlo efficacemente, cosa che è tutt'altro che realizzata nell'apparato statistico del nostro paese. Con il paradosso che, mentre è possibile conoscere nel dettaglio il dato dei furti di bicicletta, la gran parte dei reati della criminalità economica, nei rapporti istituzionali¹⁸, si trova collocata nella voce «Altri delitti». Per i pochi reati economici che, invece, hanno una collocazione ed una definizione visibile nella classificazione dei delitti, ci si trova nell'imbarazzo di quantificazioni che, per stessa ammissione degli esperti del Ministero dell'Interno, appaiono come la punta di un iceberg, la mera rappresentazione dell'attività – scarsa – di contrasto, piuttosto che una stima credibile della dimensione che tali reati hanno, in realtà, nel paese. La scarsa riprovazione sociale per i reati della criminalità economica si river-

¹⁸ Si veda il già citato rapporto del Ministero dell'Interno del 2007.

bera nel sostanziale inabissamento dei delitti nelle statistiche, alimentando un processo di rimozione sociale dei guasti provocati dai reati della criminalità economica. Nel paese di Tangentopoli, del *crack* della Parmalat, che ha coinvolto 35.000 risparmiatori con un buco nero di 14 miliardi di euro, delle più spregiudicate operazioni finanziarie, tali illegalità entrano nel vissuto collettivo come la condotta di un mariuolo o le azioni dei cosiddetti furbetti del quartiere. Tant'è che se consideriamo il ponderoso rapporto sulla criminalità del Ministero dell'Interno, scorrendo l'indice, la prima cosa che colpisce – ma non stupisce – è come, fin dalla ripartizione dei capitoli, sia definita una gerarchia dei reati osservati, che corrisponde – o meglio che risponde – alla sindrome securitaria che attraversa il paese. L'indirizzo del Rapporto viene, infatti, esplicitato in un passaggio in cui si legge: «Ma sempre più oggi è la criminalità comune, l'insieme di omicidi, delle violenze, dei furti e delle rapine, a essere al centro delle preoccupazioni dei cittadini, dell'attenzione dei mezzi di comunicazione di massa e delle richieste di intervento rivolte alle istituzioni»¹⁹. È piuttosto singolare che di fronte all'evidente presenza di macroscopici fenomeni di corruzione, alla dimensione assunta dai diversi reati finanziari, dai reati compiuti nell'esercizio delle attività d'impresa, al devastante proliferare delle contraffazioni e delle sofisticazioni alimentari, o ancora alla colposa pervasività di reati che interessano il lavoro, la dignità e la sicurezza delle persone, non si riesca a trovare che esili tracce di tali reati. Infatti il volume distribuisce le 450 pagine in modo che, quasi a delineare una gerarchia, attribuisce a ogni singolo gruppo di reati diverse quantità di spazio, secondo un ordine che, dopo la criminalità organizzata (66 pagine, di cui 40 a quella di matrice straniera), ne dedica 59 al capitolo «Gli stranieri e la sicurezza» e un egual numero alla «Violazione della legge sugli stupefacenti»; 27 pagine alle «Rapine» e altrettante ai «Furti»; 24 alla «Violenza contro le donne»; 23 a «Eversione e terrorismo»; 16 agli «Omicidi volontari» e 10 all'«Ordine pubblico». Non vi è traccia nelle note di commento di alcuna considerazione su tutta l'ampia e acclamata filiera di reati della criminalità economica, richiamata, fuggacemente, nelle prime righe della premessa e dimenticata nel proseguo dell'opera. E questo in una

¹⁹ Ministero dell'Interno, *Rapporto sulla criminalità in Italia. Analisi, Prevenzione, Contrasto*, Roma, 18 giugno 2007.

Tabella 3.6. Denunce per delitti della criminalità economica - Italia - Anno 2006

<i>Delitti</i>	<i>Numero di denunce</i>
Riciclaggio e impiego di denaro	1.154
Contrabbando	214
Delitti informatici	2.326
Contraffazione di marchi e prodotti industriali	2.037
Truffe (art. 640 c.p.)	75.598
Truffe per il conseguimento di erogazioni pubbliche	2.694
Frodi informatiche	28.354
Violazione della proprietà intellettuale	6459
Peculato	287
Peculato mediante profitto dell'errore altrui	15
Malversazione a danno dello Stato	54
Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato	914
Concussione	107
Corruzione per un atto d'ufficio	16
Corruzione in atti giudiziari	10
Corruzione di una persona incaricata di un pubblico servizio	8
Istigazione alla corruzione	184
Abuso di ufficio	1.038
Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio	65
Omissione o rifiuto di atti d'ufficio	1.039
Millantato credito	245
Abusivo esercizio di una professione	708
Turbata libertà degli incanti	141
Inadempimento di contratti di pubbliche forniture	52
Frode nelle pubbliche forniture	111
Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari	141
Adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari	173
Adulterazione e contraffazione di altre cose in danno della pubblica salute	30
Commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate	39
Commercio o somministrazione di medicinali guasti	71
Commercio di sostanze alimentari nocive	196
Omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro	61
Inosservanza norme rapporti lavoro	10
Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti - d.lgs. 152/2006 art. 2	42
Usura	328

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento di Pubblica Sicurezza Servizio di Analisi Criminale

statistica ove è possibile leggere i furti di ciclomotori (50 cc) distinti dai furti di motocicli (oltre 125 cc). Per trovare traccia dei reati penali²⁰ ascrivibili alla criminalità economica, abbiamo dovuto chiede-

²⁰ Ovviamente i reati puniti dal Codice Civile, non sono qui considerati.

re al Servizio analisi criminale del Ministero dell'Interno un dettaglio dei dati relativi alla voce «Altri delitti». Il quadro della contabilità dei delitti ascrivibili alla criminalità economica, denunciati all'Autorità giudiziaria è – statisticamente e non solo – assai desolante e sinteticamente rappresentato nella tabella 3.6.

Dalla lettura della tabella, emerge una serie macroscopica di «buchi neri» nelle statistiche sulla delittuosità relative alla criminalità economica, che si evidenzia nella considerazione di alcune diffuse fattispecie di reato. Sconcertante è, ad esempio, la distanza tra criminalità reale e criminalità apparente nel caso del delitto di «Turbata libertà degli incanti», per cui, in Italia, nel 2006, risultano solo 141 denunce, un dato assolutamente ridicolo rispetto alla realtà dei fatti, ampiamente rappresentata nei rapporti istituzionali e non istituzionali²¹. La regione in cui si sommano più denunce per tale reato è la Sicilia, che totalizza 22 procedimenti, mentre, per restare nelle aree più critiche del Mezzogiorno, i reati di turbata libertà degli incanti denunciati sono 18 in Campania, 11 in Puglia e 6 in Calabria. Altrettanto paradossale è quanto emerge dall'osservazione delle statistiche relative ad un reato di grande attualità mediatica, ovvero le «Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti», per cui, nel 2006, in Italia, si contano solo 42 denunce. Anche in questo caso la lettura dei dati provinciali desta sconcerto, con una graduatoria guidata da Udine, con 4 denunce, seguita da Torino, Cuneo. Solo per dare un dato emblematico, si può osservare che la Regione Campania totalizza solo 2 denunce per attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, con la provincia di Napoli a quota zero. Ogni commento è superfluo. Nella tabella figurano due fattispecie di reato che alludono ai temi del lavoro, alla persistente insicurezza, «l'omissione colposa di cautele e difese contro disastri e infortuni sul lavoro» e alla dilagante irregolarità, «l'inosservanza delle norme nei rapporti di lavoro». Nel caso dell'omissione colposa di cautele, il computo delle denunce, nel 2006, si ferma a 61 unità, mentre l'inosservanza dei rapporti di lavoro, il bilancio fornito dal Servizio di Analisi Criminale si ferma a 10 denunce. Anche in questo caso è del tutto evidente che le denunce sono irrilevanti rispetto alla dimensione dei fenomeni richiamati e la dimensione territoriale ap-

²¹ Si vedano, in questa parte, le osservazioni tratte dalla Relazione annuale della Direzione Nazionale Antimafia e il Rapporto 2007 di SOS Impresa.

pare quanto meno sconcertante. Emblematico il caso delle 10 denunce per «Inosservanza norme rapporti di lavoro», in un paese ove si stimano oltre 3 milioni di lavoratori irregolari, con Sondrio (2 denunce) a guidare la graduatoria provinciale, che vede le province calabresi²² totalizzare 3 denunce, contro le 2 della Campania, una sola denuncia in Puglia e zero in Sicilia. Ma è nella considerazione dell'usura, uno dei più diffusi reati che hanno effetti distorsivi sull'economia che lo sconcerto diventa panico poiché, in Italia, nel 2006, si registrano solo 328 denunce, a fronte di un fenomeno che, secondo le stime di Confesercenti²³, interessa almeno 150.000 persone, tra i soli commercianti ed esercenti. Lo sconcerto che si prova di fronte a tali evidenti lacune nella capacità di cogliere, attraverso la contabilità delle denunce, la dimensione di fenomeni che hanno una drammatica ripercussione sulla trasparenza del mercato, sulla salute e sui diritti delle persone, diventa – se possibile – ancora più imbarazzante quando si considerano i reati che investono la Pubblica Amministrazione: la corruzione, il peculato, la concussione. Non stupisce, pertanto, rilevare che, sempre con riferimento al 2006, nell'intero territorio nazionale, le denunce per l'insieme dei reati di corruzione²⁴ siano state 120, che le denunce di peculato siano 287 e quelle per concussione si fermino a quota 107. Lo sconcerto che si prova di fronte al «numero oscuro» delle mancate denunce nelle lacunose statistiche sulla criminalità predatoria, diventa un vero e proprio buco nero quando si considera la criminalità dei potenti.

Molti anni fa, Edwin H. Sutherland, nell'introduzione al libro «Il crimine dei colletti bianchi» osservava che: «Questa parzialità delle statistiche, benché innegabile, non riveste comunque grande importanza [...] Molto più significativa è la parzialità dell'amministrazione della giustizia penale relativamente alle leggi che si applicano esclusivamente al mondo degli affari e delle professioni [...] Una parzialità non meno evidente di quella che si avrebbe se gli studiosi prendessero in considerazione per le loro teorie solo i criminali con i capelli rossi e pervenissero alla conclusione che tale colore di capelli è la causa del delitto»²⁵. Nella prefazione della versione inte-

²² La Calabria è la regione con il più alto tasso di irregolarità.

²³ Ampiamente commentate nel paragrafo 3.1.4.

²⁴ Corruzione per un atto d'ufficio, Corruzione in atti giudiziari, Corruzione di una persona incaricata di un pubblico servizio.

grale²⁶ del libro fondamentale di Sutherland, si legge un passo che illumina sulle distorsioni del presente in tema di criminalità economica e che vale la pena di considerare in conclusione della nostra riflessione: «La perpetuazione di un reato ordinario tende a unire la collettività: la gente ‘onesta’ e ‘per bene’ esprime una compatta riprovazione nei confronti dei crimini comuni, ne trae una conferma del proprio senso di superiorità, grazie anche alla vivida descrizione fornita dai mass media delle conseguenze infamanti e delle condanne alle pene detentive cui simili condotte vengono assoggettate. Gli illeciti dei colletti bianchi, al contrario, costituiscono una minaccia per l’integrità della collettività in quanto pongono in discussione la legittimità dell’ordine sociale, indebolendo la fiducia e il senso di giustizia. Quelli dei colletti bianchi sono i crimini veramente pericolosi»²⁷.

²⁵ Sutherland E.H. (1987), *Il crimine dei colletti bianchi*, Giuffrè, Milano.

²⁶ Nella prima edizione del lavoro di Sutherland, pubblicata nel 1949, la Dryden Press, la casa editrice che pubblicò il libro, tolse dal testo del capitolo III i nomi delle società responsabili degli illeciti, studiate dall’autore, che riapparvero solo 35 anni dopo nella versione integrale dell’opera.

²⁷ Sutherland E.H. (1987), *Il crimine dei colletti bianchi*, Giuffrè, Milano.

3.3.

Alcune note su reati emblematici della criminalità economica organizzata

In queste note sono considerate tre tipologie di reati economici, che per la dimensione che hanno assunto nel nostro paese rappresentano casi emblematici di come l'intreccio perverso e pervasivo tra criminalità organizzata e criminalità economica, si manifesti nella realtà producendo distorsioni nell'economia, nell'esercizio della libera concorrenza tra le imprese e nella possibilità di sviluppo e di creazione di buoni posti di lavoro. Tra i tanti reati diffusi che si possono ascrivere alla criminalità economica c'era, in effetti, solo l'imbarazzo della scelta, in un paese che dopo l'illusione catartica degli anni di Tangentopoli, ha conosciuto una serie di grandi truffe finanziarie, dalla Cirio al *crack* Parmalat, fino alla vicenda Fiorani-Antonveneta. Le emergenze legate alla criminalità economica sembrano riproporsi ad intervalli regolari, con l'apparente ineluttabilità di certi disastri naturali, ma accanto ai fatti straordinari la storia – e il presente – del Bel Paese è contrassegnata da fenomeni criminali, socialmente tollerati, e quindi ordinari, dalla violazione sistematica delle leggi *antitrust* fino alla evasione fiscale. La scelta di considerare il caso delle truffe sugli incentivi per le imprese, risiede nell'immediata ricaduta che tali crimini hanno sulle possibilità di sviluppo sano del paese, un onere che grava particolarmente sulle aree più svantaggiate, con inquietanti coincidenze di interessi tra imprese e criminalità organizzata. Il tema della contraffazione, per la dimensione che ha assunto negli ultimi anni, si presta ad alcune osservazioni che pongono immediatamente il tema della legalità, come antidoto a comportamenti lesivi della concorrenza e, insieme, come elemento di tutela per i lavoratori e i consumatori. Abbiamo infine ritenuto di avanzare delle considerazioni in tema di corruzione, e

più in generale dei reati che investono la Pubblica Amministrazione, poiché, con tutta evidenza, vi sono elementi di criticità che non possono essere taciuti, se si vuole fare della legalità un elemento cardine dello sviluppo. Ciò nella considerazione che il comportamento corrotto provoca un evidente danno sociale, presentandosi come una forma di reato del colletto bianco, dove spesso la vittima è all'oscuro del suo *status* di vittima.

3.3.1. Le truffe sugli incentivi per le imprese

Il settore degli incentivi alle imprese, alimentato dai Fondi strutturali e da risorse nazionali e/o locali si è manifestato come una evidente criticità costellata da una miriade di inchieste che hanno rilevato frodi e truffe, particolarmente evidenti nell'esercizio dei benefici della legge 488/92, con rischi di infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore del finanziamento pubblico, sia sotto l'aspetto degli abusi e delle frodi, sia sotto quello del riciclaggio e del reimpiego di proventi illeciti in imprese agevolate. La legge 488/92 è una normativa, avviata nel 1995 dal Ministero per lo Sviluppo Economico, per assegnare alle imprese industriali che investono nelle aree depresse contributi a fondo perduto, sostituendo, di fatto, la Cassa del Mezzogiorno, sulla base di un meccanismo che assegnava gli aiuti sulla base di una graduatoria di merito, fondata su una serie di indicatori. Ad oggi sono stati deliberati aiuti per oltre 80 miliardi di euro, finanziando oltre 41.000 progetti ma i risultati non sono stati quelli sperati e, finalmente, il ministro Bersani, nel 2007, ha chiuso le erogazioni prendendo atto che tante risorse sono finite nelle mani della criminalità organizzata e in progetti senza capo né coda. La vicenda della legge 488 è infatti emblematica dell'ingerenza criminale nelle attività economiche in cui si è consolidato un meccanismo assai elementare, capace di aggirare tutti i controlli, peraltro ridotti nella sostanza alla presentazione del certificato antimafia, facilmente aggirato con l'uso di prestanome. Certamente grazie alla legge 488 sono state realizzate iniziative coerenti con la finalità ma, nel tempo, è emerso, con crescente evidenza, un circuito perverso che ha drenato ingenti risorse. L'«imprenditore» si rivolge a un consulente specializzato e agganciato ai poteri politici locali, che sa cosa scrivere per rendere il progetto finanzia-

bile, affinché le banche ne verifichino la sostenibilità¹. In molti casi con il contributo iniziale si inizia a costruire la struttura poi, incassata la seconda *tranche*, si arredano i locali e si assume qualche operaio, che, avuta la terza erogazione, che dovrebbe servire a far partire l'attività a pieno regime, viene, quando va bene, posto in cassa integrazione. In molti casi la fuga è avvenuta, in corso d'opera, incassata la prima o la seconda *tranche*, con un campionario di situazioni all'insegna del prendi i soldi e scappa; in altri casi sono state finanziate «imprese» prive di ogni requisito e piano industriale. Secondo gli investigatori, con il sistema delle false dichiarazioni e delle false fatturazioni sono stati frodati, dal 1996 al 2007, circa 4 miliardi di euro e oltre un miliardo di euro è finito direttamente nelle mani della criminalità organizzata. Nelle numerose indagini in corso si registrano profondi mutamenti sul piano criminologico, essendosi modificato il profilo degli attori delle frodi, con l'entrata in campo di soggetti e di gruppi collegati al crimine organizzato. Questa strategia di trasformazione tipica dell'attuale fase di inabissamento punta sull'allocazione delle ricchezze illecitamente accumulate in attività legali e realizza una vera e propria commistione tra denaro sporco e ricchezza legale: ciò sostanzia uno degli aspetti più attuali e difficili del riciclaggio. Sono proprio le iniziative interessate da finanziamenti pubblici che possono rappresentare occasioni significative di reimpiego in attività legali di risorse dall'origine non chiara, che consentono il tentativo di trasformazione dei criminali in rispettabili imprenditori, magari dando vita a iniziative favorite da un largo concorso di capitali pubblici erogati a fondo perduto. Naturalmente questo interesse della criminalità organizzata non riguarda solo la legge 488, ma si manifesta in molti settori di spesa e di intervento nei più disparati ambiti, nel mondo dell'industria, del commercio e dell'agricoltura. Questa strategia le consente innanzitutto di sfruttare compiacenti appoggi in vari settori dell'amministrazione locale e di incidere sulla pianificazione industriale locale, sull'assegnazione delle aree industriali e sul sistema di licenze e concessioni. A volte l'influenza mafiosa si estende anche alle idee e alla selezione delle finalità sociali e di sviluppo, delineando una sorta di politica eco-

¹ Secondo la Commissione antimafia (Relazione 2007 «'Ndrangheta», Relatore on. Forgione) le filiali delle banche in Calabria, regione regina nelle truffe, dichiarano spesso la solidità dell'imprenditore senza verificarla.

nomica del crimine organizzato, interessato ad intercettare i flussi dei trasferimenti di denaro pubblico alle imprese, o a condizionarne, direttamente o indirettamente, gli impieghi. Ci si trova pertanto a dover affrontare (almeno in certe zone) il rischio che strategie di riciclaggio e di mediazioni illecite con la politica e la pubblica amministrazione inquinino in profondità il tessuto economico e produttivo, assoggettando le prospettive dello sviluppo a nuove forme di condizionamento, ancora più pervasive, e a nuove egemonie illegali. Al centro del meccanismo fraudolento resta sempre la falsa fatturazione, strumento principe dell'artificio fraudolento, sempre più raffinato, che ruota intorno ad una rappresentazione non veritiera di documenti che poi non vengono mai esaminati, se non sotto il profilo meramente formale. In sintesi, la falsa fatturazione e il falso documentale restano gli strumenti delle frodi ed aggirano con facilità i controlli formali. La criminalità organizzata, padrona di queste tecniche fraudolente, scopre sempre di più nel settore del finanziamento pubblico un'occasione per realizzare un vero e proprio progetto evolutivo e procede in questa direzione, con due strategie che appaiono tra loro compatibili. In primo luogo persegue un ruolo parassitario, oggi pianificato in modo raffinato, cui le centrali criminali, che riescono ad esprimere una signoria territoriale, seguendo sul campo l'iter dei progetti, con un meccanismo di rilevamento dei piani industriali inoltrati e di quelli che arrivano a decreto, per realizzare una sorta di sistema esattoriale mafioso, molto sollecito ad iscrivere al ruolo del pizzo gli imprenditori finanziati. A questo si associa una strategia che persegue più sofisticati piani di infiltrazione, realizzando con l'impresa finanziata situazioni di partneriato. Nel sistema dei finanziamenti ad attività produttive si può realizzare una nuova forma dell'azione criminale, rivolta a costruire forme di simbiosi o di mutualità con imprese accondiscendenti. Ecco, dunque, le condizioni concrete del mutamento fondato su una condizione che può configurarsi come di cointeressenza, di individuazione di obiettivi comuni tra estorto ed estorsore, in una logica di valutazione di costi e di benefici, che agevola la realizzazione di forme di partenariato. Ovviamente, a queste forme simbiotiche si affianca l'opera dei prestanome dei boss. Ecco perché le mafie sono oggi in grado di interessarsi, con una strategia propria, alla gestione dei flussi relativi all'intervento pubblico nel settore della legge 488: non solo con un accuratissimo censimento – molto più rapido di quello

ufficiale – delle imprese che aspirano al contributo ma anche con forme di mediazione che incontrano il potenziale interesse di imprenditori poco sensibili alla legalità. Questa mediazione coinvolge i soggetti politici ed istituzionali vicini alla mafia e in grado di facilitare l'ottenimento di autorizzazioni da parte degli enti locali, di aree, varianti urbanistiche, destinazione d'uso d'immobili, esigenze di localizzazione. Le mafie, attraverso la loro mediazione politico-amministrativa, tendono a realizzare una strategia più ampia e meno cruenta di governo del territorio, offrendo ai potenziali negoziatori tutte le utilità necessarie. D'altra parte, questo potenziale contributo alla soluzione di problematiche amministrative e logistiche può trasformarsi in un costo sopportabile per l'impresa e determinare un terreno di «intese» assai pericolose. In questo mercato protetto beni e servizi criminali prendono il posto di quelli legali. Così, sul campo, agisce un reticolo di consulenti che, più o meno indirettamente, fa capo alle organizzazioni criminali. Esiste una circolazione incredibile di certificazioni, attestazioni ed omologazioni che fanno riferimento a soggetti che sono mere comparse dal punto di vista economico-finanziario, ma a disposizione, pronti a fornire le prestazioni e i servizi eventualmente necessari al buon esito delle procedure.

*Alcune possibili azioni di contrasto alle infiltrazioni
nelle erogazioni pubbliche*

La latitudine delle problematiche insite nell'abuso di finanziamento pubblico impone una premessa: è un errore ritenere che l'esercizio di una effettiva azione di controllo sulla corretta gestione di imponenti flussi finanziari, finalizzati all'incentivazione e all'ampliamento della base produttiva e dell'occupazione, possa espletarsi con un'azione giudiziaria. Infatti, se l'intervento repressivo consente talvolta di accertare fatti determinati di illecita captazione di fondi pubblici, esso risulta del tutto inadeguato ad affrontare l'ampio spettro dei potenziali abusi e le possibili connesse responsabilità dei soggetti a vario titolo coinvolti nell'erogazione, nell'istruttoria delle pratiche e nelle fasi del controllo. Al contrario, l'intervento repressivo, oltre ad essere spesso tardivo, è inadeguato rispetto ai rischi complessivi che si profilano in questo settore. Occorre, dunque, prendere atto che la risposta giudiziaria è lenta ed inadeguata e non costituisce un valido deterrente a comportamenti criminali posti in

essere da soggetti molto abili, con azioni pianificate e professionali, che spesso si avvalgono di compiacenti agevolazioni. L'intervento delle procure della Repubblica e, recentemente, anche quello della magistratura contabile, non può che restare polarizzato su singoli fatti di frode, producendo scarsi risultati sul piano della prevenzione generale e, anche a causa della lentezza dei processi, non consegue nemmeno effetti preventivi. Ciò detto, va segnalata la mancanza di analisi statistiche strutturate: sicché i dati e le informazioni disponibili non consentono di fare grandi progressi nell'analisi e nella prevenzione delle frodi, soprattutto di quelle realizzate con modalità professionali da soggetti organizzati. Nella indispensabile – ed urgente – ricerca di rimedi atti a diminuire i rischi di abusi nella captazione dei fondi, devono essere affrontate sinteticamente alcune questioni, ad iniziare dalla necessità di una forte azione preventiva, rivolta agli organismi responsabili delle amministrazioni pubbliche, in essa si colloca la sede naturale del controllo di legalità sulle procedure e sui risultati dell'azione di tutti gli attori, percettori e controllori, coinvolti dall'intervento. Di grande utilità per l'azione – possibile – di contrasto, potrebbe essere la realizzazione di un vero e proprio catalogo delle anomalie che generalmente accompagnano la consumazione di frodi e di abusi, concentrando su di esse un'azione mirata di controllo. Occorre, a tal proposito, richiamare il ruolo delle banche nella gestione delle istruttorie delle pratiche poiché, nella esperienza della legge 488, si sono verificate evidenti lacune, superabili solo selezionando rigorosamente le banche e coinvolgendole in politiche di esercizio del credito, con l'impiego di risorse proprie. D'altra parte va sottolineato che l'eticità e la rigosità dell'azione di controllo appare una tematica prioritaria e impone, a sua volta, il ricorso a strumenti preventivi, quali l'adozione di requisiti di onorabilità per tutti i soggetti coinvolti nell'iter dell'istruzione, del finanziamento e nel controllo del progetto e la definizione di una vera e propria *black list* di soggetti che non presentano i necessari requisiti di onorabilità². È quindi auspicabile che attraverso un impiego razionale delle informazioni e delle banche dati, sia

² La DNA criminale ha rilevato che un certo campione di individui coinvolti in false fatturazioni, fallimenti e vicende giudiziarie (anche per associazioni a delinquere di stampo mafioso) era presente nella platea dei soggetti che stavano accedendo a finanziamenti ex 488 in alcune zone della Sicilia.

possibile evidenziare molte tipologie di rischi, quali ad esempio quelli connessi alla moltiplicazione delle domande di contributo da parte degli stessi soggetti, ai trasferimenti di proprietà delle imprese ammesse a contributo, allo scorporo di rami di impresa, a trasferimenti all'estero delle sedi sociali, alla contabilizzazione di costi per importazioni di materiali non adeguatamente motivate, al difetto dei requisiti di novità nei beni. Infine, tra tutti gli strumenti atti a realizzare una vera azione di controllo, potrà essere utile l'adozione di un sistema di contabilità dedicata del contributo erogato, con vincoli e limiti alle modalità di pagamento (ad esempio imponendone l'effettuazione solo tramite un intermediario bancario). Tracciare i flussi derivanti dall'erogazione del finanziamento non vuol dire solo vincolare le modalità di pagamento, ma introdurre un principio di trasparenza nell'impiego di risorse pubbliche pienamente giustificato in considerazione dei rischi che si sono evidenziati e delle certezze che emergono dalle tante inchieste in corso.

3.3.2. Le contraffazioni: una minaccia per le imprese e per il lavoro; un elevato costo sociale e un rischio per i consumatori

La contraffazione è un fenomeno in forte e costante espansione, i cui effetti nefasti si ripercuotono sul sistema delle imprese, sui diritti dei lavoratori e dei consumatori. La produzione e commercializzazione di prodotti contraffatti non è un fatto nuovo ma, di pari passo con la globalizzazione dei mercati, a partire dagli anni '80, ha assunto dimensioni e caratteri nuovi, passando da una dimensione nazionale (sia di produzione che di commercializzazione) ad una transnazionale. In altri termini, la contraffazione ha subito una mutazione genetica divenendo un fenomeno assai complesso, in cui si ridisegnano e cambiano rapidamente le rotte della produzione, le tipologie dei prodotti contraffatti e i modelli della loro distribuzione. Le autorevoli stime sui volumi della produzione e del consumo di merce contraffatta evidenziano traffici internazionali illeciti di dimensioni impressionanti che l'OCSE valuta nell'ordine dei 450-500 miliardi di dollari, tra il 7 e il 9% dell'intero commercio mondiale, in pratica la somma del PIL di Francia e Germania. La contraffazione è quindi un fenomeno globale e globalizzato, saldamente controllato dalle mafie internazionali, con una forte declinazione

nel nostro paese dove *l'industria del falso è stimata nell'ordine dei 7 miliardi di euro l'anno*³. A questi valori si arriva dopo un decennio di forte accelerazione del fenomeno: gli analisti valutano che la dimensione dell'industria del falso negli ultimi 12 anni (1993-2005) sia aumentata del 1.850%, con pesanti ripercussioni, in particolare su alcuni settori. Nella sua crescita incessante, la contraffazione si è estesa anche in termini di tipologie di prodotti e si può affermare che oggi investe, sia pure in misura diversa, quasi tutti i settori di mercato e i prodotti di consumo più reclamati. Sostanzialmente, i prodotti del mercato dei falsi si possono suddividere in due tipologie: le merci contraffatte, quelle che recano illecitamente un marchio identico ad un marchio registrato e le merci usurpative, che copiano prodotti coperti da *copyright*. Oltre alla contraffazione più tradizionale – prodotto imitato e marchiato illegalmente – vi è anche il caso di prodotti originali, marchiati (*over production*) smerciati in violazione al contratto da fornitori infedeli, e il caso di prodotti marchiati, legittimamente fabbricati e venduti fuori dall'Unione Europea da licenziatari autorizzati ma immessi nel mercato comune attraverso importazioni parallele, quindi non autorizzate. Infine, vi sono prodotti che, senza violare direttamente marchi o modelli, imitano tendenziosamente il prodotto originale. Esempi di questo genere sono stati riscontrati nelle grandi catene distributive, dove sono in vendita prodotti che hanno il *packaging* quasi uguale a quello di un prodotto di marca, costruiti con astuzia per stare appena un filo al di qua della legalità, ma che ingenerano comunque ingenti danni per i titolari di marchi. Gli analisti annoverano tra le cause fondamentali dell'espansione del fenomeno contraffattivo l'accentuazione della terziarizzazione e della delocalizzazione, sia su scala locale che internazionale. Oltre ad imprese locali marginali, ovvero quelle nascoste negli scantinati che sfruttano il lavoro senza curarsi minimamente delle regole di sicurezza sul lavoro, inquinamento, tasse, e leggi, i contraffattori, sono anche delle imprese molto ben radicate, di cui una sola parte si dedica ad attività illegali. Si tratta di fabbricanti che dispongono di una licenza per produrre degli articoli di marca, ma che producono delle quantità in eccedenza, non autorizzate, che sono poi rivendute illegalmente. Del resto è assolu-

³ Rapporto SOS Impresa - Confesercenti, *Le mani della criminalità sulle imprese*, Roma, 2006.

tamente evidente che i prodotti contraffatti che vengono dalla Cina nascono da *know-how* di cui i cinesi si sono impadroniti attraverso delocalizzazioni e terziarizzazioni favorite dalla crescente disponibilità di strumenti e di attrezzature tecniche capaci di rendere agevole la duplicazione di prodotti già esistenti ed affermati. La stessa globalizzazione dei mercati ha consentito ai contraffattori professionali di godere e beneficiare di uno scenario ampio in cui operare, un ambito territoriale praticamente senza confini. Si stima che circa il 70% della produzione mondiale di contraffazioni proviene dal Sud-Est asiatico con la Cina di gran lunga al primo posto, seguita da Corea, Taiwan e altri paesi dell'area mentre il restante 30% dei prodotti falsi proviene dal bacino mediterraneo. In Europa i paesi leader nella produzione di merci contraffatte sono l'Italia, la Spagna, la Turchia, il Marocco, ma va considerato che ci sono alcuni paesi dell'Europa dell'Est dove la produzione di merce contraffatta sfugge a qualsiasi genere di controllo. L'Italia si colloca al primo posto in Europa nella classifica dei paesi produttori – e consumatori – di beni contraffatti con un ruolo centrale nella importazione poiché L'Agenzia delle dogane italiana esegue quasi un terzo dei sequestri effettuati dalle dogane europee. Per quanto concerne la geografia nazionale di questa industria, le aree maggiormente interessate alla produzione di merci contraffatte sono concentrate nel napoletano (abbigliamento, componentistica, beni di largo consumo) Toscana (ove è preponderante la presenza di cinesi), Lazio e Marche (pelletteria), Nord-Ovest e Nord-Est (componentistica e orologeria). Ma anche l'industria della contraffazione nazionale si è trovata spiazzata dal fenomeno Cina e se molti imprenditori illeciti sono stati messi completamente fuori mercato dall'irrompere dei concorrenti cinesi o comunque provenienti da paesi a basso costo del lavoro, altri ne hanno sfruttato le potenzialità economiche, allargando il loro ambito di azione. Infatti, se fino a non molti anni fa le attività di produzione di falsi erano prevalentemente concentrate in precisi ambiti territoriali, spesso corrispondenti ai distretti produttivi specializzati, oggi evidenze investigative dimostrano come gran parte dei prodotti contraffatti (finiti o semilavorati) sono largamente organizzati su un modello di esternalizzazione internazionale, ovviamente in una rete con fornitori dell'Estremo Oriente. Anche il modello distributivo di diffusione sul mercato di beni contraffatti è mutato col passare del tempo, poiché fino al decennio scorso la figura del venditore ex-

tracomunitario era quella preponderante e relativamente rari erano i casi di contraffattori professionali di alto livello. Oggi, al contrario, ci si confronta sempre più spesso con soggetti attrezzati per eludere i presidi legislativi e tecnologici predisposti per contrastare la violazione dei diritti di proprietà industriale e intellettuale. La commercializzazione di prodotti contraffatti si organizza lungo diverse direttrici con caratteri assai diversi che vanno dai più diversi canali ambulanti, spesso controllati da vere e proprie organizzazioni criminali che sfruttano cittadini extracomunitari, ad operatori commerciali che, attratti dal basso costo della merce in questione, si prestano a venderla nel proprio esercizio *a latere* di quella originale. In questi casi, il consumatore è normalmente soggetto passivo inconsapevole della contraffazione. Una terza filiera, in costante espansione quella delle vendite *online*⁴, poiché il commercio elettronico offre ai contraffattori ed ai distributori elevate garanzie di anonimato nonché un'elevata capacità di transazione.

I costi economici e sociali della contraffazione

La contraffazione, secondo le stime dell'Alto Commissariato per la lotta alla contraffazione, costa all'Italia 7 miliardi di euro l'anno ed interessa molti settori manifatturieri: oltre il 50% del fatturato dell'industria del falso si riferisce a prodotti d'abbigliamento e di moda (tessile, pelletteria, calzature), seguito da quello derivante dalla pirateria musicale, audiovisiva e *software*, il resto da giocattoli (si stima che il 12% dei giocattoli in commercio siano contraffatti), componentistica, medicinali e cosmetici. A ciò si aggiunge la cosiddetta agro-pirateria, cioè prodotti alimentari che sfruttando immagini, simbologia e denominazioni italiane ingannano soprattutto i consumatori. Nella gestione dei flussi di prodotti contraffatti, e in taluni casi nella stessa produzione dei falsi, è emerso l'intreccio sempre più stretto tra organizzazioni mafiose nostrane, soprattutto camorra e 'ndrangheta, e criminalità straniera (principalmente cinese) e la capacità di occultare l'organizzazione e riciclare i denari con un meccanismo di «scatole cinesi» attraverso società fittizie con sedi in Italia intestate a nomi di fantasia o a nullatenenti e all'estero

⁴ Il Web sta diventando il luogo privilegiato per vendere ogni tipo di merce contraffatta e, secondo una ricerca condotta dall'Istituto Piepoli per Confcommercio, oltre il 30% dei prodotti disponibili *online* sono infatti dei falsi.

in paesi *off-shore*. Le organizzazioni criminali sono quindi, da tempo, attive nella commercializzazione e nella distribuzione dei prodotti, dall'abusivismo alla grande distribuzione. I supermercati e i grandi centri commerciali, in un primo tempo formidabili luoghi di riciclaggio del denaro sporco, oggi sono una vera e propria filiera distributiva in cui si espande la vocazione imprenditoriale delle mafie che, tra gli altri, realizzano affari sulle aree, sulle opere di urbanizzazione, sulla costruzione, sulle forniture e i servizi, manifestando, anche in questo caso, una vocazione a coprire progressivamente tutti gli aspetti del ciclo economico. La contraffazione provoca un danno economico per le imprese connesso alle mancate vendite, alla riduzione del fatturato, alla perdita di immagine e di credibilità, alle rilevanti spese sostenute per la tutela dei diritti di privativa industriale a scapito degli investimenti e di iniziative produttive. Un danno rilevante ne consegue per l'intera economia dei diversi settori che, investendo considerevoli risorse economiche nella ricerca e nelle invenzioni, si vede usurpare una notevole fetta di mercato a causa del regime di concorrenza sleale, generato dai prezzi ridotti dei prodotti contraffatti e/o piratati. L'immissione sul mercato e la commercializzazione, mediante lo sfruttamento dell'immagine e della notorietà raggiunte da alcune imprese grazie a cospicui investimenti pubblicitari, di prodotti ad alto valore aggiunto e a prezzi notevolmente ridotti, ha determinato una situazione di concorrenza sleale nei confronti delle imprese titolari dei diritti di privativa industriale⁵. Il danno economico per le imprese si ripercuote anche sul lavoro, in termini di riduzione di occupazione nei settori maggiormente colpiti dalla contraffazione con dati, anche in questo caso impressionanti: 270.000 i posti di lavoro persi in un decennio, a livello mondiale, di cui 125.000 nell'Unione Europea e ben 40.000 in Italia. A ciò va aggiunto il danno sociale insito in processi illegali – di produzione e di distribuzione – contrassegnati dal ricorso a forme di lavoro sommerso in cui i diritti dei lavoratori sono falsati al pari delle merci che producono. La produzione e la commercializ-

⁵ Le stime di autorevoli studi, come quello presentato dall'ICE alle Camere di Commercio a Parma, nel 2007, dimostrano il livello raggiunto dalla contraffazione alimentare che, ad esempio, fatta 100 la quota di esportazioni di prodotti alimentari italiani in Nordamerica, vede pari a 300 la quota di prodotti imitativi, con un danno per l'*export* nazionale stimato in 6 miliardi di euro.

zazione di prodotti contraffatti, inoltre, avviene attraverso un circuito parallelo a quello convenzionale, in totale evasione delle imposte dirette e indirette che, nel nostro paese, secondo l'Alto Commissariato, si traducono in un mancato introito fiscale, pari all'8% del gettito IRPEF e al 21% del gettito IVA. Va inoltre considerato che il reinvestimento degli ingenti profitti ricavati da queste attività illecite⁶, alimenta la catena dell'economia criminale, poiché viene reinvestito in altre attività legali, inquinando ulteriormente le condizioni di mercato. Vi è poi un aspetto che non può essere trascurato che si sostanzia come un danno e/o un pericolo per il consumatore finale, connesso alla sicurezza intrinseca dei prodotti, poiché le merci contraffatte possono mettere in serio e reale pericolo la salute del consumatore o minacciarne la sua sicurezza: si pensi per esempio agli effetti che possono causare la contraffazione di alimenti, di medicinali, di cosmetici o i rischi che possono derivare da giocattoli o pezzi di ricambio di automobili contraffatti. I prodotti contraffatti sono fabbricati solitamente nel più completo disprezzo delle norme sulla sicurezza volte a salvaguardare i consumatori, non rispettano le norme minime di qualità e, ovviamente, non sono sottoposti ai controlli effettuati dalle autorità competenti.

Il contrasto della contraffazione

Pur con un certo ritardo rispetto alla dimensione assunta dalle contraffazioni, nel 2005 è stato istituito l'Alto Commissariato per la lotta alla contraffazione, che ha intrapreso un'attività di monitoraggio complessivo di un fenomeno, ponendosi l'obiettivo di raccordare le varie istituzioni pubbliche che si occupano di contraffazione. La strategia d'azione dell'Alto Commissariato è improntata al coordinamento di tutti gli attori presenti sul territorio, riuniti in un tavolo che opera oggi in parallelo con il tavolo permanente degli imprenditori, dei lavoratori e dei consumatori. Il valore aggiunto dell'Alto Commissariato risiede nella capacità di creare una unitarietà d'azione nel settore pubblico con cui possono interagire gli interlocutori del settore privato, le associazioni d'impresa, le organizzazioni sindacali, le associazioni dei cittadini consumatori. Nei mesi scor-

⁶ Con un Kg di CD musicali si guadagnano 3.000 euro mentre con un Kg di cannabis solo 1.000 e con rischi assai maggiori.

si sono state presentate al Parlamento una serie di proposte normative al fine di rendere più efficaci gli strumenti di contrasto alla contraffazione che riguardano: le modifiche alle norme del codice penale dedicate alla contraffazione; l'introduzione di nuovi strumenti investigativi per la lotta alla contraffazione, quali le operazioni sotto copertura; l'introduzione di norme che consentano la distruzione delle merci contraffatte sequestrate e la modifica delle sanzioni che colpiscono i consumatori consapevoli di beni contraffatti. A queste proposte si aggiunge un primo risultato dell'azione concertata, la costituzione di una banca dati per monitorare la contraffazione e la pirateria, in accordo con la Polizia criminale, finalizzata alla elaborazione di modelli di analisi utili a migliorare la conoscenza del fenomeno e il suo impatto sul contesto socio-economico italiano. In tale nuovo sistema informativo affluiranno anche le informazioni relative ai casi di contraffazione e di concorrenza sleale pervenuti dalle imprese operanti all'estero e trasmessi attraverso i *desk* anti-contraffazione, istituiti in collaborazione con l'ICE. Va tuttavia osservato che, al netto delle spese fisse, la struttura dell'Alto Commissariato si trova ad amministrare 700-800 mila euro/anno, che non è molto se si considera la dimensione economica e sociale assunta dal fenomeno delle contraffazioni, misurandosi, tra l'altro con i rilevanti limiti, evidenziati nella relazione annuale, dell'apparato normativo e legislativo. La contraffazione oggi assume caratteristiche più complesse, rispetto al passato, poiché svolta principalmente da organizzazioni criminali a carattere transnazionale, con una crescente presenza della criminalità organizzata. È infatti noto che gruppi criminali gestiscono in Italia la contraffazione con minori rischi rispetto ad altre attività delittuose, poiché, tra l'altro, la vendita di merce contraffatta si configura come un reato penale, nell'ambito dei «Delitti contro la pubblica fede» e non dei reati contro l'economia, come di fatto è con tutta evidenza. La differenza non è solo terminologica, infatti assai maggiori sono gli strumenti di contrasto e repressione per i reati contro il sistema economico, per cui sono previste operazioni sotto copertura, intercettazioni, e si è meno vulnerabili rispetto ai tempi di prescrizione, che scatta da tre a sei anni, contro il tempo limite (da uno a tre anni) inferiore per i reati contro la pubblica fede per cui sono previste pene, in caso di contraffazione, comunque leggere. Va inoltre considerato che l'efficacia delle prescrizioni legislative è fortemente inficiata dall'adozione di

provvedimenti quali la «ex Cirielli»⁷ e l'indulto⁸. Nel primo caso la riduzione dei termini di prescrizione determina la cancellazione della maggioranza dei procedimenti penali in corso per i reati di contraffazione e pirateria mentre, l'indulto per tutti i reati commessi fino al maggio 2006, puniti con reclusione non superiore a tre anni, annulla, di fatto, tutti i procedimenti per violazione dei diritti di proprietà industriale ed intellettuale (per i quali sono previste pene massime edittali non superiori ai tre anni). L'azione di contrasto, tuttavia, sembra dare risultati migliori rispetto al passato rilevabili nell'aumento delle operazioni effettuate dalla Guardia di Finanza (18.233 nel 2007, rispetto alle 16.314 del 2006), che hanno determinato maggiori volumi di sequestri (105 milioni nel 2007, rispetto ai 90 del 2006) ed un aumento delle persone segnalate all'Autorità giudiziaria (17.942 rispetto alle 16.641 del 2006) e delle persone arrestate. Ma è certamente ben poca cosa rispetto ai grandi guadagni che la criminalità organizzata realizza, con un ruolo prevalente della camorra e della mafia cinese. Per la quantificazione delle attività di contrasto alla contraffazione si fa ricorso ai dati quantitativi (merci sequestrate, procedimenti penali, arresti) raccolti dal Ministero dell'Interno, mentre l'Agenzia delle Dogane, pubblica

Tabella 3.7. Attività di contrasto alla contraffazione - Italia - Anno 2007

<i>Operazioni</i>	
In fase di produzione	121
In fase di trasporto	948
In fase di deposito	973
In fase di commercializzazione	9.816
Totale operazioni	18.233
<i>Sequestri (numero pezzi)</i>	
Moda	31.702.330
Elettronica	7.236.983
Beni di consumo	32.440.125
Giocattoli	33.630.070
Totale sequestri	105.009.508
<i>Persone segnalate e arrestate</i>	
Persone segnalate	17.942
Persone arrestate	499

Fonte: Ministero dell'Interno - Servizio di Analisi Criminale

⁷ Legge 551/2005.

⁸ Legge 241/2006.

separatamente i dati relativi alla sua attività, seguendo le metodologie imposte dall'Unione Europea. Non c'è quindi una fonte che raccolga i dati esistenti facendo in modo autorevole e credibile il punto sul fenomeno che, cosa non trascurabile, soffre, più di altri del cosiddetto «numero oscuro» ovvero quei reati – la gran parte – che, non essendo rilevati – e quindi posti a conoscenza dell'Autorità giudiziaria – non esistono per la statistica. Le tabelle che seguono, indicano pertanto non già la dimensione del fenomeno, ma il volume delle attività di contrasto ed individuano le tipologie di prodotti che soffrono maggiormente la concorrenza sleale della contraffazione.

Tabella 3.8. Sequestri di merci contraffatte operati dalle Forze di Polizia e dalle Polizie Municipali - Italia - Anno 2005

<i>Tipologia prodotto</i>	<i>Numero pezzi</i>
Prodotti vari	21.288.481
Prodotti elettrici ed elettronici	14.096.688
Abbigliamento - accessori - pelletteria	13.497.265
Prodotti educativi	12.053.968
Prodotti audio-video	10.130.991
Prodotti farmaceutici e chimici	653.139
Prodotti per l'informatica	542.916
Prodotti alimentari	313.033
Pezzi di ricambio	238.942
Totale	72.823.423

Fonte: Ministero dell'Interno - Servizio di Analisi Criminale

Tabella 3.9. Sequestri di merci contraffatte operati dall'Agenzia delle Dogane - Italia - Anno 2005

<i>Tipologia prodotto</i>	<i>Numero pezzi</i>
CD/DVD/Cassette	4.335.425
Abbigliamento - accessori	3.039.965
Prodotti vari	1.484.991
Giocattoli/giochi	1.136.814
Apparecchi e materiale elettrico	859.561
Orologi/gioielli	175.131
Materiale informatico	159.317
Profumi e cosmetici	13.536
Prodotti alimentari	0
Medicinali	0
Totale	11.601.900

Fonte: Ufficio Studi Antifrode dell'Agenzia delle Dogane

3.3.3. *La corruzione nella Pubblica Amministrazione*

Nei primi anni Novanta l'inchiesta giudiziaria, denominata «Mani pulite», evidenziò un vasto sistema di corruzione diffuso nel mondo politico e finanziario, fondato su accordi stabili che assicuravano un flusso costante di finanziamenti ai partiti da parte delle imprese, che entravano in contatto con le pubbliche amministrazioni per la prestazione di lavori e servizi, attraverso la pratica delle tangenti. La corruzione aveva carattere ambientale ed era diventata sistema, dunque forma organizzata, perché corrotti e corruttori costruivano organizzazioni stabili e durature per condurre le transazioni illecite e utilizzavano strumenti *ad hoc* (bilanci falsi, fondi neri) per realizzare manovre finanziarie regolari e strutturate. Le indagini sul sistema delle tangenti fecero emergere non solo l'ampiezza del fenomeno ma il pesante costo sociale che la corruzione determina. Gli studiosi che si sono applicati all'analisi della corruzione rilevano l'incidenza sulla nascita e lo sviluppo di «Mani pulite» di una serie di fattori concomitanti, che hanno dato origine ad un circolo virtuoso, ritenuto per molti versi irripetibile. Infatti, dopo i successi iniziali, le potenzialità di sviluppo dell'indagine sono andate esaurendosi, per gli effetti prodotti da provvedimenti adottati dalla classe politica e l'affermarsi di pratiche corruttive più sofisticate, che hanno reso più difficile la loro individuazione e repressione. Secondo alcuni osservatori, la vasta inchiesta giudiziaria, avrebbe addirittura contribuito alla «evoluzione della specie», inducendo l'affinamento delle tecniche corruttive, come afferma Piercamillo Davigo: «Gli organi repressivi esercitano sulla devianza criminale la funzione tipica dei predatori: migliorano la specie predata. Abbiamo acchiappato le specie più lente, lasciando libere quelle più veloci»⁹. Inoltre, è stato sottolineato che, a differenza di quanto avvenuto per fronteggiare altre emergenze criminali – dal terrorismo alla criminalità organizzata – per la corruzione, non si è ritenuto di adottare una legislazione speciale, che potenziasse gli strumenti di indagine e di coercizione, consentendo alla giustizia penale di contrastare efficacemente un sistema di illegalità diffusa. Esauritasi l'ondata di consenso popolare all'azione dei giudici, negli anni successivi alla vicenda di

⁹ L'affermazione, è tratta dal rapporto dell'alto commissario anticorruzione *Il fenomeno della corruzione in Italia*, Roma, 2007.

Tangentopoli si è manifestato un certo riduttivismo nei confronti del fenomeno corruzione. E ciò mentre in letteratura, soprattutto a livello internazionale, venivano indagati i molteplici effetti del fenomeno corruttivo, da quelli economici a quelli istituzionali e sociali, ed affermato, con sempre maggiore forza ed unanimità, che il danno derivante dalla corruzione va ben al di là della dispersione di risorse imposta dalla tangente al mondo imprenditoriale o degli aggravii aggiuntivi per la spesa pubblica. Il prezzo della corruzione viene, invece, descritto come la tendenza del fenomeno ad avvolgere le economie, le politiche e le amministrazioni mondiali, abbassandone il livello di legalità e quindi di libertà e di uguaglianza; il prezzo, dunque, è pagato dall'intera collettività, in termini di regole, etiche e giuridiche, e quindi di diritti e di libertà, di cultura civile. In Italia, le politiche nazionali sembrano muoversi come se il rischio corruzione non rappresentasse più un problema. Viceversa, come evidenziato nei recenti studi sul tema¹⁰, le cronache di questi ultimi anni rendono l'immagine di un paese nel quale è prassi comune il pagamento di tangenti nell'aggiudicazione degli appalti, nell'ottenimento di licenze edilizie, nella realizzazione di operazioni finanziarie, ma anche nel superamento di esami universitari, nell'esercizio della professione medica, nel mondo del calcio. Il sistema della corruzione viene descritto come profondamente radicato nei più diversi settori della vita politico-amministrativa ma anche nella società civile, nel mondo delle professioni, imprenditoriale e della finanza. Dal quadro tracciato dagli studiosi, risulta l'immagine di una società in cui si manifesta una corruzione sistemica che in assenza di contrappesi istituzionali, si autoalimenta e si dilata. Gli stessi vincoli morali di condanna della corruzione tendono ad allentarsi man mano che si diffonde quella che è stata definita come cultura della corruzione che, secondo alcuni osservatori, persiste anche dopo «Mani pulite». In definitiva, è da ritenere che il sistema della corruzione sia uscito danneggiato ma non scardinato dalle inchieste giudiziarie degli anni '90; dopo il primo momento di sbandamento il sistema ha trovato la forza di reagire e riorganizzarsi secondo tecniche e modelli più sofisticati. La corruzione nella pubblica amministrazione, in particolare se alimentata da infiltrazioni della crimina-

¹⁰ Cabiddu M.A. (2005) (a cura di), *Appalti e responsabilità*, Franco Angeli, Milano.

lità organizzata, produce una serie di effetti distorsivi¹¹ quali: la distorsione dell'allocazione delle risorse finanziarie; l'inquinamento degli appalti pubblici; l'alterazione del funzionamento dei prezzi, ostacolando il libero esplicarsi della concorrenza; l'inibizione dell'avvio e dello sviluppo di nuove attività; la chiusura di imprese sane; l'alterazione del mercato del lavoro.

La considerazione statistica dei fenomeni di corruzione

Uno dei principali problemi che si incontrano nell'affrontare, statisticamente, il tema della corruzione, è rappresentato dalla difficoltà di individuare una definizione, ampiamente condivisa, tale da rappresentare un concetto comune di riferimento. La scelta operata dalle principali convenzioni internazionali in materia¹², è stata quella di rinunciare a prevedere uno specifico reato denominato come corruzione, preferendo indicare un insieme di reati che vengono considerati come espressione di atti corruttivi, o comunque rientranti nell'alveo della corruzione. Fra questi, accanto alle tipiche condotte legate alla promessa, offerta o dazione di tangenti, intese come vantaggio o beneficio non dovuto, si annoverano il peculato e/o la malversazione, il traffico di influenza, l'abuso di poteri, l'illicito arricchimento. Al di là delle differenti qualificazioni è possibile cogliere alcune caratteristiche fondamentali della corruzione: essa implica una violazione di un dovere inerente alla propria posizione (non necessariamente di rilievo pubblico, essendo prevista anche la corruzione nel settore privato), presuppone la violazione di un sistema normativo di riferimento (politico, giuridico, economico), evoca sempre l'aspettativa di un beneficio ed è realizzata in maniera occulta. L'ampiezza dello scenario di riferimento del fenomeno della corruzione, dà conto di una caratteristica peculiare, rappresentata dalla varietà di forme che può assumere, pur nella identità degli elementi fondamentali sopra accennati. Recentemente l'alto commissario per la lotta alla corruzione ha pubblicato un interessante studio sul fenomeno in Italia, con l'obiettivo esplicito di rappresentarne i caratteri meno visibili, tanto da avanzare, già in premessa, una notazione al lettore, che, per quanto corretta, lascia

¹¹ Su questo, cfr. Ofria F. (2006), *Effetti distorsivi sull'economia legale: la corruzione*, Rubettino, Soveria Mannelli (CZ).

¹² In primo luogo dalla Convenzione ONU contro la corruzione.

quanto meno perplessi: «... anche la lettura dei dati statistici contenuti nella presente relazione va operata con molta prudenza, assumendo che il livello di corruzione denunciata e giudizialmente accertata, sia un indicatore molto parziale, e per certi versi fuorviante, rispetto all'effettiva situazione del paese»¹³. Nell'analisi quantitativa del fenomeno, vengono presi in esame due momenti distinti dell'evento corruttivo: quello dell'emersione del reato, che si sostanzia nella sua denuncia, e quello dell'accertamento definitivo delle responsabilità, segnato dal passaggio in giudicato della condanna. I dati assunti come riferimento sono quindi, da un lato quelli estratti dal Sistema di Indagine, la banca dati ove confluiscono le segnalazioni di denuncia delle Forze di Polizia, e, dall'altro, quelli del Casellario giudiziario centrale. Si tratta di fonti amministrative assai diverse tra loro, poiché mentre i dati delle denunce forniscono «grosso modo»¹⁴ un'immagine attuale del fenomeno, quelli sulle condanne vanno letti tenendo conto della durata dei procedimenti penali nei diversi gradi di giudizio, cosicché i dati relativi ad un anno, di fatto, fanno riferimento a reati commessi molti anni prima. Per tale ragione, nella prima serie di dati, relativi alle denunce, viene assunto come periodo di riferimento il biennio 2005-2006 mentre per i dati relativi alle condanne si propone una lettura decennale (1996-2006).

I dati statistici relativi alle denunce per i reati di corruzione nella pubblica amministrazione

L'esame delle denunce relative ai reati contro la Pubblica Amministrazione, mostra un quadro apparentemente rassicurante, poiché, nel confronto fra le due annualità, si evidenzia una diminuzione per quasi tutte le tipologie di reato. Calano del 10% l'abuso di ufficio, il peculato e l'istigazione alla corruzione, diminuiscono le denunce per concussione (30%), per corruzione di incaricato di pubblico servizio (50%) e della corruzione per atti d'ufficio (50%) a fronte di una sostanziale stabilità per la corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio. Ma, a raffreddare gli entusiasmi, è sufficiente la lettura del commento dei dati che appare quantomeno sconcertante: «La riduzione della metà delle contestazioni in relazione ai delitti

¹³ Alto commissario anticorruzione, *Il fenomeno della corruzione in Italia*, Roma, 2007.

¹⁴ *Ibidem*.

ti di corruzione di persona incaricata di pubblico servizio e di corruzione in atti di ufficio, pur in considerazione del fatto che il numero dei reati è obiettivamente molto contenuto, può essere indice, da una parte di un sensibile decremento nella perpetrazione delle dette fattispecie [...], dall'altra, alternativamente, di una minore incisività delle attività di indagine in materia, incapaci di far emergere tali fenomeni criminosi di per sé sommersi»¹⁵. Risultano, invece, in aumento (+65%) le denunce relative ai fatti di corruzione in atti giudiziari, reato particolarmente grave poiché interessa l'amministrazione della giustizia, anche in questo caso «caratterizzato da un numero obiettivamente basso di reati contestati»¹⁶. Altrettanto evidente appare l'incremento delle denunce relativo ai delitti di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato e di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, che hanno registrato, rispetto al 2005, un aumento rispettivamente del 40% e del 200%. Lo sconcerto di fronte all'analisi dei dati, diventa ancor più evidente, quando, dai valori percentuali, si passa alla considerazione dei dati assoluti. Va osservato che il Rapporto, onestamente, ricorda che «Per quanto riguarda il delitto di corruzione di incaricato di pubblico servizio, che ha registrato, rispetto all'annualità 2005, un decremento del 50%, corre l'obbligo di premettere che il dato pare poco significativo in termini di valore assoluto, atteso che, nell'annualità 2006, sono stati rilevati solo 6 casi ripartiti tra 6 diverse regioni»¹⁷. Allo stesso modo, si legge che le denunce per i reati di corruzione in atti giudiziari sono solo 10, che per il delitto di corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio si hanno una cinquantina di denunce a fronte di una quindicina per il delitto di corruzione per atti d'ufficio. Può pertanto risultare utile riassumere, per le principali categorie di reato connesse alla corruzione, il dato relativo al numero delle denunce rilevate nell'intero territorio nazionale, nell'anno 2006 (tab. 3.10).

La «mappa» dell'alto commissario anticorruzione si dispiega sul terreno dell'analisi regionale, per ciascuna fattispecie di reato, acuendo il senso di disagio di fronte ad un quadro statistico assai imbarazzante. Non stupisce, pertanto, rilevare che, sempre con rife-

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ *Ibidem.*

Tabella 3.10. Denunce per reati riferiti alla Pubblica Amministrazione - Italia 2006

Abuso di ufficio	1.038	1.263
Peculato	287	239
Concussione	107	102
Corruzione di incaricato di pubblico servizio		
Corruzione in atti giudiziari		
Corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio	120	396
Corruzione per atti d'ufficio		

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento di Pubblica Sicurezza Servizio di Analisi Criminale e Alto Commissario Anticorruzione (per i reati di corruzione)

rimento al 2006, nell'intero territorio nazionale, delle 396 persone denunciate/arrestate per l'insieme dei reati di corruzione, ben 126 siano nella sola Emilia Romagna, che le denunce di peculato in Calabria siano solo 2, che in Sicilia ci sia una sola denuncia per concussione. Il disagio statistico si eleva a potenza (e rivela la strutturale impotenza dei dati statistici sulla corruzione) considerando che per il delitto di «Turbata libertà degli incanti» la regione nella quale si sono registrati più reati è la Sicilia (22 denunce) che da sola rappresenta il 18% del totale nazionale, non espresso nel Rapporto. Di fronte allo sconcerto di un dato che, quindi, quota poco al di sopra del centinaio di casi in Italia l'insieme delle denunce per il delitto di turbata libertà degli incanti, non si può che restare, quanto meno turbati e indotti a considerare quasi nullo il valore segnaletico di statistiche sulla delittuosità, riferite alle denunce relative ai reati di corruzione. Lo sconcerto che si prova di fronte al «numero oscuro» delle mancate denunce nelle lacunose statistiche sulla criminalità predatoria, diventa un vero e proprio buco nero quando si considera la criminalità dei potenti.

I dati del Casellario Giudiziale Centrale

Un'ulteriore, ed illuminata prospettiva è offerta dall'analisi del patrimonio informativo presente nel Casellario Giudiziale Centrale, dove sono stati considerati, per il periodo 1996-2006, i dati delle sentenze definitive di condanna relative a quattro fattispecie criminose, il peculato, la concussione, l'abuso d'ufficio e la corruzione (dato comprensivo delle fattispecie corruzione per un atto d'ufficio, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione in atti giudiziari e corruzione di persona incaricata di un pubblico servi-

zio). Per tutti i reati considerati, emerge la maggiore consistenza numerica riferita all'anno 1996 (evidentemente reflusso dell'indagine «Mani pulite»), mentre dell'arco temporale di riferimento, dal 1996 al 2006, si assiste ad una diminuzione delle sentenze passate in giudicato, che oscilla rispetto al valore apicale, da un massimo del 96% (abuso d'ufficio) ad un minimo del 65% (peculato). Le variazioni più rilevanti nel decennio sono riferite all'abuso d'ufficio, che è passato dalle 1.305 sentenze del 1996 alle 45 del 2006, rappresentando il reato meno frequente da un punto di vista dell'incidenza percentuale. In riferimento a questa fattispecie va comunque rilevato che, al decremento esponenziale delle condanne pronunciate in materia può aver contribuito la modifica del quadro normativo, che ha interessato il reato in esame, mutandone i caratteri costitutivi in maniera tale da renderne più difficile la contestazione.

A fronte di un totale di 18.553 condanne passate in giudicato, riferite al dato complessivo per tutti i reati in oggetto, la corruzione costituisce il 35,5% (6.603 reati), il peculato il 25,5% (4.737 reati), l'abuso d'ufficio il 24,9% (4.634 reati) e la concussione il 13,9% (2.579 reati). Ma ciò che più impressiona è la considerazione della dinamica temporale della statistica sulle 18.535 condanne per reati di corruzione, passate in giudicato negli ultimi 10 anni. Dalle 3.627 del 1996, anno in cui inizia la statistica prodotta dall'alto commissario anticorruzione, le condanne declinano nettamente: 2.162 nel 2000, 874 nel 2004 e 494 nel 2006. Le tendenze decennali delle sentenze di condanna per fenomeni di corruzione in Italia, sono esposte nella tabella 3.11 ed evidenziate nella figura 3.2.

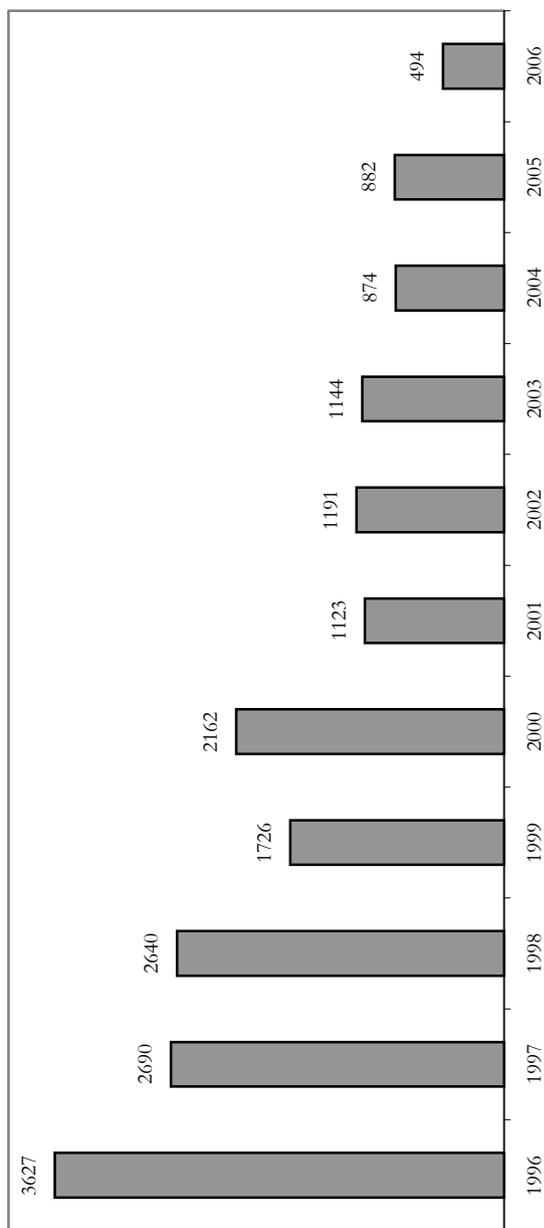
Siamo quindi di fronte ad una conclamata parzialità del dato statistico sulle denunce di reati, che si riverbera sull'azione di contrasto, sull'operare della magistratura e, ovviamente, diviene esplicita nella considerazione della statistica giudiziaria. La persistente pervasività del fenomeno è, infatti, ampiamente trattata nelle considerazioni formulate dai presidenti delle Corti d'Appello, nelle proprie relazioni di apertura dell'anno giudiziario, così come dalle formulazioni del procuratore generale presso la Corte dei Conti, in occasione del giudizio sul rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2006. L'intreccio dei rapporti fra corruzione e criminalità organizzata è, inoltre, ampiamente considerato nelle relazioni annuali prodotte dalla Direzione Nazionale Antimafia e nei rapporti semestrali della Direzione Investigativa Antimafia e, ancora, negli atti della

Tabella 3.11. Sentenze di condanne per reati di corruzione, Italia 1996-2006

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Corruzione	1.159	991	1.002	584	988	345	495	272	239	342	186
Peculato	608	508	470	447	547	417	389	484	325	332	210
Abuso d'ufficio	1.305	920	839	470	336	166	113	229	115	96	45
Concussione	555	271	329	225	291	195	194	159	195	112	53

Fonte: Elaborazione su dati del Casellario giudiziario centrale

Figura 3.2. Sentenze per reati di corruzione - Italia 1996-2006



Fuente: Alto commissario anticorruzione, *Il fenomeno della corruzione in Italia*, Roma, 2007

Commissione parlamentare Antimafia. Infatti, soprattutto in alcuni territori, il condizionamento della pubblica amministrazione da parte della criminalità organizzata è addirittura l'altra faccia della corruzione ordinaria, perché molto spesso non si ricorre neppure ad una effettiva dazione o promessa di utilità, ma, per il consolidamento di un intreccio tra criminalità, politica ed economia (con la creazione di interessenze così strette da rendere addirittura difficile la distinzione), si giunge quasi ad una sistematica pianificazione delle politiche pubbliche, soprattutto a livello locale «... laddove si è evidenziato che le forme di condizionamento dell'apparato pubblico più diffuse e pervasive si registrano prevalentemente a livello locale, secondo forme di penetrazione capillare nel tessuto sociale, economico-imprenditoriale, politico e istituzionale. In effetti, parrebbe emergere una situazione di generale e dilagante illegalità, che trae origine non tanto da accordi di massimo livello nazionale, quanto da un esteso processo di coinvolgimento dei livelli locali, secondo una politica di diffusione ed espansione della logica corruttiva e di condizionamento sin dalle basi della società. Ciò che consente di moltiplicare le opportunità, diversificare i rischi, beneficiare della copertura fornita dall'elevato numero di pratiche e di affari, nonché, in buona sostanza, di abbassare la soglia di disvalore del fatto e di accrescere il margine di tolleranza nei suoi confronti, quasi fosse un elemento connaturale al sistema di funzionamento della macchina; il tutto con sostanziale svilimento del senso civico, dei valori istituzionali e della coscienza del *munus* pubblico»¹⁸. Nel rapporto dell'alto commissario anticorruzione si arriva ad identificare alcune aree di interesse e di intervento dominanti, aventi il comune denominatore di essere momenti di gestione delle risorse economiche che gravitano intorno alla pubblica amministrazione o che comunque dipendono da pubbliche determinazioni: ambiente e edilizia; economia e sistema degli appalti e dei lavori per la realizzazione delle opere pubbliche; finanziamenti pubblici e della Comunità Europea; beni sequestrati e confiscati; riciclaggio e investimenti nell'economia legale; sanità. Ora come l'insieme di queste considerazioni, e, prima ancora, la percezione che ciascuno di noi sviluppa, si incontra con la vacuità dei dati statistici è tema assai problematico. Del resto la par-

¹⁸ Alto commissario anticorruzione, *Il fenomeno della corruzione in Italia*, Roma, 2007.

zialità del dato statistico, rispetto alla identificazione complessiva del livello di corruzione, emerge clamorosamente nelle indagini campionarie, ovvero nei sondaggi qualificati volti ad accertare la natura e l'estensione dei comportamenti corruttivi. Tale necessità è peraltro esplicita nel rapporto dell'alto commissario anticorruzione: «Affermata la parzialità del dato statistico giudiziario rispetto alla identificazione complessiva del livello di corruzione, secondo quanto sinora ampiamente considerato, occorre riferirsi ad altre fonti di informazione, con particolare riferimento a sondaggi qualificati volti ad accertare la natura e l'estensione dei comportamenti corruttivi per come apprezzati da operatori qualificati o per come vissuti nell'approccio quotidiano dai cittadini»¹⁹. Non resta quindi altro che affidarci alle indagini campionarie.

La rilevazione della corruzione nelle indagini campionarie

I risultati di queste indagini vengono rielaborati al fine di costruire specifici indicatori del livello di corruzione e, in questo ambito, gli indici proposti e adottati da Transparency International costituiscono un punto di riferimento ineludibile, per la notevole considerazione che hanno guadagnato nel corso degli anni. Il sistema di rilevazione adottato da Transparency International si articola essenzialmente su diversi indici tra cui, in particolare il Corrupt Perception Index,²⁰ e il Global Corruption Barometer²¹. L'Italia tende ad occupare le posizioni più basse nella classifica stilata da Transparency International e per quanto attiene al Corrupt Perception Index, nel 2007, si colloca al 41° posto, con un indice pari a 5,2 (su scala da 10 valore massimo a 0 valore minimo), segnando il valore più basso tra le democrazie occidentali industrializzate e facendo registrare livelli di corruzione percepita che la assimilano piuttosto ai paesi in via di sviluppo. Valutazioni non dissimili emergono dall'analisi dei punteggi riportati dall'Italia e per il Global Corruption Barometer (GCB), che rispecchia la percezione della popolazione, il giudizio non è lusinghiero, poiché nel 2006 emergono alcuni dati

¹⁹ Alto commissario anticorruzione, *Il fenomeno della corruzione in Italia*, Roma, 2007.

²⁰ Il Corrupt Perception Index (CPI) è finalizzato ad attribuire una misura quanto più obiettiva possibile di un fenomeno soggettivo, quale è la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica.

²¹ Il Global Corruption Barometer (GCB) tende a misurare la percezione della corruzione.

preoccupanti nel giudizio sui partiti politici (l'89% del campione ritiene che siano corrotti o mediamente corrotti), sui media (corrotti o mediamente corrotti per il 72% del campione), sul sistema giudiziario (67%), sul sistema sanitario (65%). Enorme appare, pertanto, il divario, in tema di corruzione, tra la criminalità registrata, dalle statistiche sulla delittuosità e dalle statistiche giudiziarie, e quanto emerge dalle rilevazioni di Transparency International. Tale dissonanza è ascrivibile alla cosiddetta «cifra oscura», che esprime la corruzione sommersa e che, come è evidente, assume per queste tipologie di reato un livello elevatissimo, tale da rendere praticamente inattendibili le statistiche stesse. Tant'è che nelle note conclusive del Rapporto dell'alto commissario anticorruzione si legge che: «La rilevata drastica diminuzione delle denunce non va quindi considerata quale sintomo di una riduzione del livello di corruzione ma, al contrario, riflette forse una assuefazione verso una vera e propria 'cultura della corruzione', che va dalla spicciola richiesta di denaro sino al condizionamento più elevato. A ciò si aggiunga che oggi 'essere onesti' ha in molti casi il risultato di 'essere esclusi' e, di conseguenza, di pagare un costo in termini di perdita di occasioni ovvero di esposizione a ritorsioni. È necessario invertire il senso di rotazione della spirale che la corruzione produce: non è un caso che nel lungo periodo i dati mostrino un andamento in costante diminuzione, perché, esaurita la carica emotiva suscitata dalle note inchieste, la fiducia dei cittadini sulla effettiva capacità e volontà di contrastare la corruzione è progressivamente venuta meno»²².

²² Alto commissario anticorruzione, *Il fenomeno della corruzione in Italia*, Roma, 2007.

3.4.

Alcune osservazioni sulle politiche e gli interventi di contrasto dell'illegalità economica

Il tema delle politiche per l'affermazione della legalità, del rispetto della libertà di impresa e dei diritti dei lavoratori, può essere affrontato considerando gli interventi di carattere straordinario, ovvero le azioni prodotte al di fuori degli interventi ordinari per affermare la legalità. Ciò considerando che il rispetto delle leggi e delle normative vigenti, rientra nel campo delle azioni ordinarie e non si qualifica, pertanto, come una specifica politica per il contrasto dell'illegalità economica. In tale prospettiva si possono distinguere diversi livelli di intervento che afferiscono ai diversi livelli territoriali in cui si definiscono tali azioni, quello nazionale e quello locale.

In questa nota, tesa ad esaminare alcuni aspetti delle politiche di contrasto della infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale, si concentrerà l'attenzione su due livelli di intervento che, negli ultimi anni, hanno caratterizzato l'azione centrale e quella locale, con particolare riferimento alle regioni del Mezzogiorno, in cui con maggiore pervasività si manifesta il condizionamento criminale sulla economia. Saranno pertanto oggetto di analisi le attività del Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia 2000-2006», unico in ambito comunitario, e l'esperienza della sottoscrizione dei Protocolli di Legalità, che da un decennio, caratterizza le politiche locali di contrasto dell'illegalità.

3.4.1. La programmazione nazionale: le principali azioni nell'ambito del Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia»

La breve fase di sperimentazione di un intervento straordinario per rafforzare le condizioni di sicurezza nel Mezzogiorno, concentrata nel biennio 1998-99, con il Programma Operativo Multiregionale «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno», ha posto le basi per una programmazione assai più ambiziosa, che ha interessato il ciclo di programmazione 2000-2006, con la definizione del Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia» 2000-2006, ed investe l'attuale ciclo di programmazione comunitaria, 2007-2013, con il Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza». Dopo un decennio di attività è arduo trarre un bilancio dell'impatto degli interventi, pur se appare fin qui del tutto evidente un *gap* fra le risorse impiegate e i risultati ottenuti. Non è tuttavia questa la sede per un bilancio delle attività dei PON Sicurezza che, in ogni caso, hanno via via assunto, con maggiore decisione, tra le priorità di intervento, una serie di azioni tese a contrastare l'influenza della criminalità organizzata nell'economia. Giova pertanto osservare come nel tempo la propensione ad affrontare il tema della «sicurezza» per lo «sviluppo del Mezzogiorno» abbia portato ad assumere, come prioritarie, azioni assenti nella prima fase di programmazione o trattate marginalmente, all'interno di Misure generaliste, nel ciclo di attività (2000-2006). Cosicché, nel PON 2007-2013, di cui, pur con un certo ritardo, va prendendo forma il piano di attività, l'Asse 1 viene denominato «Sicurezza per la libertà economica e d'impresa», e nell'Asse 2 ci sono ben quattro Obiettivi operativi che richiamano direttamente tematiche che hanno una incidenza diretta sulla economia e sul lavoro. Al di là di un giudizio di merito vi è quindi un'evidenza che non può essere trascurata e che, potenzialmente, apre interessanti prospettive, attivando ingenti risorse nell'azione di contrasto alle forme di illegalità che incidono direttamente sull'economia e sul lavoro. Nelle note che seguono viene rappresentato, in estrema sintesi, questo processo di graduale assunzione di centralità delle tematiche economiche, nel quadro delle politiche di sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno, attraverso la rappresentazione dello schema di attività, e delle risorse ad esse destinate, nei tre programmi realizzati e in via di realizzazione.

Il Programma Operativo Multiregionale

Il POM 1994/99, si è avviato quando la programmazione dei Fondi Strutturali era già in fase avanzata, poiché il Programma è stato approvato nel 1998, con una ridotta dotazione finanziaria, originariamente pari a 90,5 milioni di euro circa, poi accresciutasi sino a 290,5. Con il POM si sono realizzate azioni pilota, con interventi concentrati su specifiche aree selezionate del territorio meridionale, caratterizzati dalla vocazione ad integrare il concetto di sicurezza con le politiche di sviluppo del territorio, privilegiando interventi di adeguamento tecnologico necessari per garantire un miglioramento operativo delle Forze dell'Ordine. Il Programma 1994/99 è stato articolato in due Sottoprogrammi: 1. «Diffusione e consolidamento delle condizioni di sicurezza per lo sviluppo delle Regioni italiane dell'Obiettivo 1», 2. «Attuazione», articolati in cinque Misure, secondo lo schema riportato in tabella 3.12.

Tabella 3.12. Il Programma Operativo Multiregionale «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno» - 1994/99

<i>Sottoprogramma/ Misura/Azione</i>	<i>Risorse in milioni di euro</i>	<i>% su totale</i>
1- Diffusione e consolidamento delle condizioni di sicurezza per lo sviluppo delle Regioni italiane dell'Obiettivo 1	288,1	99,15
Misura 1.1 Rafforzamento della sicurezza	241,5	83,12
Azione 1.1.1 Interventi di rafforzamento della sicurezza sull'Autostrada Salerno-Reggio	58,9	20,28
Azione 1.1.2 Interventi per la sicurezza nelle aree integrate di sviluppo	182,6	62,84
Misura 1.2 Sistemi di <i>intelligence</i> e di informazione per la sicurezza e lo sviluppo	43,1	14,85
Azione 1.2.1 Sistema di <i>intelligence</i> per il monitoraggio del territorio	35,6	12,25
Azione 1.2.2 Progetto sicurezza <i>firewall</i>	7,5	2,60
Misura 1.3 Rafforzamento di sistemi sociali locali	3,4	1,18
2- Attuazione	2,4	0,85
Misura 2.1 Sensibilizzazione ed interventi di accompagnamento	1,8	0,62
Misura 2.2 Assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione	0,6	0,23
Totale risorse	290,5	100,0

Fonte: Elaborazione IRES su dati Ministero dell'Interno

Il POM «Sicurezza» 1994/99 ha certamente contribuito a costituire un prezioso patrimonio di esperienze e conoscenze, riconoscendo nella sicurezza una delle condizioni imprescindibili per uno sviluppo sano ed equilibrato delle attività produttive e imprenditoriali nel Mezzogiorno ed aprendo la strada al più ambizioso e articolato Programma 2000-2006.

Il Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia» 2000-2006

Il Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia» 2000-2006 – attualmente a fine programmazione – si è avvalso del cofinanziamento di due fondi strutturali, il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), con una dotazione finanziaria globale pari a 1,2 miliardi di euro cui si è aggiunta una premialità, assegnata in fase di riprogrammazione, pari a 108 milioni di euro. Una rilevante

Tabella 3.13. Il Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia» 2000-2006

<i>Asse/Misura/Azione</i>	<i>Risorse in milioni di euro</i>	<i>% su totale</i>
Asse 1- Sviluppo e adeguamento delle tecnologie dei sistemi informativi e di comunicazione per la sicurezza	947,0	84,7
Misura 1.1 Potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza	560,7	50,1
Misura 1.2 Adeguamento del sistema di sicurezza per il controllo tecnologico del territorio	219,0	19,6
Misura 1.3 Tecnologie per la tutela delle risorse ambientali e culturali	90,5	8,1
Misura 1.4 Potenziamento tecnologico del sistema informativo per la Giustizia	28,7	2,6
Misura 1.5 Risorse umane per la sicurezza	48,1	4,3
Asse 2- Promozione e sostegno della legalità	161,5	14,5
Misura 2.1 Diffusione della legalità	126,3	11,3
Misura 2.2 Sensibilizzazione	11,9	1,1
Misura 2.3 Risorse umane per la diffusione della legalità	23,3	2,1
Asse 3 - Assistenza tecnica	9,0	0,8
Misura 3.1 Assistenza tecnica, consulenza tecnologica e negoziale, valutazione indipendente, attività istruttorie e attuative	9,0	0,8
Totale PON Sicurezza	1.117,6	100,0

Fonte: Elaborazione IRES su dati Ministero dell'Interno

Tabella 3.14. Sintesi dei primi risultati del PON Sicurezza 2000-2006

Ambito tematico	Principali risultati conseguiti
1. Tecnologie di Sicurezza per la Società dell'Informazione	<p>I risultati rilevabili sono l'innalzamento dei livelli di ICT dei settori preposti alla tutela della sicurezza:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. infrastrutture per le comunicazioni di sicurezza; b. creazione/potenziamento di banche dati e sistemi informativi relativi alla sicurezza, alla giustizia e al controllo del territorio; c. investimenti in risorse umane; d. tutela della sicurezza nelle reti informatiche da rischi di azioni illegali.
2. Capacità di identificazione e accertamento delle Forze di Polizia	<p>Le principali realizzazioni del PON sono riconducibili all'acquisizione o realizzazione, tra l'altro, di 1.200 Telecamere, 15 Sale Operative (in alcune delle principali stazioni del Mezzogiorno), 7 sistemi SPAID (Sistema Periferico di Assunzione delle Impronte Digitali).</p>
3. Legalità e tutela delle risorse ambientali e culturali	<p>I risultati raggiunti, anche grazie al contributo del PON nel settore ambientale, sono stati:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. decremento del 25,5% degli illeciti tra il 2000 e il 2003; b. dal 56,9% del totale nazionale degli «illeciti ambientali» nell'anno 2000 si è passati al 52,1% nel 2003 per le Regioni interessate dal PON.
4. Controllo delle frontiere e immigrazione	<p>L'azione per l'adeguamento del sistema AFIS e la sua estensione alle sedi periferiche delle tre Forze di Polizia, in sintonia con le indicazioni dell'UE.</p>
5. Diffusione della legalità per la riduzione del disagio sociale	<p>Si segnalano i risultati raggiunti dal «Progetto Dropout»:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. sensibilizzazione e partecipazione attiva di una pluralità di soggetti locali; b. sperimentazione di un approccio metodologico innovativo (convolgimento delle famiglie, creazione dell'operatore di rete); c. effetti sui destinatari ultimi, in termini di recupero assistito nel passaggio al mondo del lavoro.
6. Diffusione della legalità nel commercio e nel lavoro	<p>Gli interventi del PON rivolti a contrastare:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Il racket delle estorsioni; b. L'usura; c. Il lavoro «non regolare».

Fonte: Ecosfera SpA (Valutatore indipendente del PON Sicurezza)

dotazione finanziaria destinata a determinare nelle regioni dell'Obiettivo 1 condizioni di sicurezza e legalità paragonabili a quelle delle altre aree del paese. Per la prima volta, con il PON Sicurezza 2000-2006, si è cercato di investire in sicurezza con interventi che riguardano gli interi territori regionali, con un insieme di azioni assai più articolato rispetto all'esperienza del POM 1994-1999. Ciò appare del tutto evidente nello schema del programma, che declina la strategia globale in due Assi di intervento ed uno di supporto tecnico, come espresso nella tabella 3.13.

Nel sessennio di attività il PON Sicurezza ha realizzato una molteplicità di interventi nelle diverse aree di azione indicate, per cui, tuttavia, non sono disponibili informazioni relative agli impatti prodotti, dati i ritardi nell'attuazione del programma che chiuderà le sue attività solo nel 2008. Uno specifico approfondimento sui primi risultati conseguiti dal PON Sicurezza 2000-2006 è stato prodotto dal valutatore indipendente, che, nel 2006, ha indicato sei ambiti tematici cui è possibile ricondurre gli esiti del programma.

Di particolare interesse, nell'ambito di questa ricerca, risulta l'identificazione di un ambito tematico, definito come «Diffusione della legalità nel commercio e nel lavoro» che non ha una corrispondenza diretta con le Misure previste, in origine, nel programma. In realtà le iniziative accennate dal valutatore indipendente, e altre che si sono attuate nella fase finale, sono state realizzate nell'ambito di una Misura «generalista», la 2.3 «Risorse umane per la diffusione della legalità», destinata sostanzialmente a promuovere e finanziare progetti di formazione dedicati sia alle Forze dell'Ordine che all'insieme dei soggetti istituzionali e sociali che concorrono alla affermazione della sicurezza e della legalità. In tale ambito, quindi, sono stati definiti alcuni progetti che, attraverso azioni di informazione e formazione, definivano azioni di contrasto del *racket* delle estorsioni e dell'usura, del lavoro irregolare, delle contraffazioni e favorivano il riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

I principali progetti di contrasto della illegalità nell'economia e nel lavoro nell'ambito del PON Sicurezza 2000-2006

Una sintetica rassegna dei principali progetti di contrasto dell'illegalità economica e dell'influenza della criminalità organizzata

sullo sviluppo locale e sul mercato del lavoro può, ragionevolmente, limitarsi alle esperienze sopra citate, pur tenendo conto del fatto, tutt'altro che trascurabile, che riflessi indiretti all'affermazione della libertà di impresa e dei diritti del lavoro, sono altresì prodotti in altre azioni che concorrono a determinare maggiori condizioni di sicurezza nel territorio e a migliorare l'azione di contrasto alla criminalità organizzata e la coesione sociale. Con questa doverosa osservazione, possiamo sommariamente rappresentare cinque progetti in cui concretamente si è dispiegato l'impegno del PON Sicurezza nel contrasto dell'illegalità nell'economia e nel lavoro.

La diffusione della legalità per lo sviluppo del commercio. Il progetto, finanziato dalla Misura 2.3, avviato nel 2003, per una spesa prevista di 3,2 milioni di euro, si è articolato in due azioni parallele, realizzate dalla Confcommercio e dalla Confesercenti, rispettivamente dedicate al contrasto del *racket* delle estorsioni e al fenomeno dell'usura. Grazie al coinvolgimento delle due principali associazioni di categoria, sono state realizzate manifestazioni ed eventi, tesi a promuovere la cultura della legalità tra i commercianti e gli esercenti, rendendoli soggetti attivi nella collaborazione con le Forze dell'ordine e la Magistratura, anche attraverso un'azione di informazione sulle reti *antiracket*, di sostegno, sul credito alternativo e sulle misure che lo Stato mette in atto per contrastare estorsioni e usura.

Una rete socio-istituzionale per contrastare l'illegalità favorendo la crescita della cultura del lavoro regolare. Il progetto, finanziato dalla Misura 2.3, avviato nel 2004, con circa 500 mila euro, ha preso le mosse dalla necessità di contrastare i comportamenti illegali ed alimentare una denuncia culturale collettiva contro il lavoro irregolare, aspetti complementari ed essenziali per ogni politica di sviluppo basata sul rispetto delle legalità. L'approccio di questa iniziativa è quello della diffusione della cultura della legalità, intesa come uno dei cardini su cui fondare le iniziative di contrasto del lavoro irregolare. La legalità, infatti, è concretamente traducibile nel rispetto delle regole, che costituiscono delle garanzie per le imprese, danneggiate dalla concorrenza sleale di chi opera irregolarmente, per i diritti dei lavoratori, che pagano il prezzo diretto delle irregolarità attraverso una riduzione delle tutele. Nell'ambito del progetto so-

no stati realizzati interventi, informativi e formativi, in 21 province del Mezzogiorno, coinvolgendo migliaia di persone, impegnate con diversi ruoli nell'ambito del mercato del lavoro: rappresentanti delle organizzazioni sindacali e datoriali, delle istituzioni locali e della società civile, degli ispettorati del lavoro e delle Forze dell'Ordine. Coinvolgere l'insieme degli attori locali in un processo di informazione e formazione, propedeutico a produrre azioni concrete di contrasto al lavoro irregolare è stata, in sintesi, la finalità del progetto che ha formato 1.098 persone appartenenti ad un migliaio di istituzioni, associazioni ed organizzazioni, dando luogo ad una serie di iniziative concrete di contrasto del lavoro irregolare nei territori.

Progetto di formazione sulla acquisizione e utilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Il programma di formazione sulla gestione ed utilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, finanziato con la Misura 2.3, avviato nel 2006, con una dotazione complessiva di circa 1 milione di euro, si è proposto di rafforzare e ottimizzare la conoscenza delle problematiche relative alla confisca e alle misure di prevenzione patrimoniale. Il percorso formativo ha interessato 610 partecipanti, individuati tra il personale che si occupa di indagini e di azioni di intervento sul piano patrimoniale, appartenenti a Prefetture, Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Direzione Investigativa Antimafia, Ministero di Giustizia e Agenzia del Demanio. L'obiettivo generale del progetto è consistito nell'attuazione di azioni formative finalizzate alla riduzione dei tempi dell'iter di acquisizione del bene confiscato, tentando di creare un linguaggio ed una conoscenza comuni tra gli operatori. Alle attività formative si è affiancata la realizzazione di una campagna di comunicazione, volta a trasmettere informazioni sul tema della gestione dei beni confiscati, estesa alle Autonomie locali ed alle Istituzioni scolastiche.

Programma formativo sulla gestione e utilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Il Programma formativo sulla gestione ed utilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, finanziato dalla Misura 2.3, avviato nel 2007 con una dotazione di 1 milione di euro, si è sviluppato in continuità con l'esperienza formativa dedicata alle problematiche di acquisizione dei beni confiscati.

L'iniziativa ha privilegiato gli aspetti correlati alla gestione e utilizzo finale dei beni confiscati alla criminalità organizzata, interessando i Comuni e le Associazioni delle regioni Obiettivo 1 destinatarie, con un intervento formativo a favore dei dipendenti delle amministrazioni comunali e dei membri delle associazioni/cooperative. L'obiettivo del Programma formativo è quello di favorire un corretto utilizzo dei beni confiscati ed una loro valorizzazione sociale ed economica, attraverso un più alto grado di conoscenza della normativa e delle buone prassi fin qui realizzate.

Lotta alla contraffazione a tutela della salute, della sicurezza, della libertà economica e d'impresa. L'iniziativa è stata promossa nell'ambito della Misura 2.3 ad attivata, nel 2007, con una dotazione di 1,2 milioni di euro. Il progetto, che ha l'obiettivo di formare circa 1.300 operatori delle Forze dell'Ordine sul tema del contrasto del fenomeno contraffattivo nelle regioni dell'Obiettivo 1, punta a fornire capacità tecniche e professionali di alto livello, necessarie per combattere in modo efficace la criminalità legata alla contraffazione, in particolar modo quella che riguarda alimenti, farmaci e giocattoli falsificati e non conformi a standard di qualità imposti dalla legislazione comunitaria. L'iniziativa si prefigge, inoltre, di migliorare il coordinamento tra le strutture in campo, nel rispetto dei diversi ruoli e competenze, nell'ottica di una cultura della cooperazione, della condivisione delle conoscenze e delle prassi operative. A tal fine il progetto prevede attività formative affiancate a momenti di scambio e confronto tra gli operatori, attraverso *workshop* e seminari monotematici, cui si associa la realizzazione di una campagna pubblicitaria tesa a sensibilizzare la società civile.

È interessante osservare, in conclusione a questa sommaria rassegna, come tutti i temi affrontati da questi progetti, avviati come sperimentazioni nell'ambito di una Misura generalista destinata alla formazione, si ritroveranno – finalmente – definiti come Obiettivi operativi nell'ambito del Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza» 2007-2013.

*Il Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo»
2007-2013*

Il Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo» - Obiettivo Convergenza, concorre, con riferimento alle tematiche

inerenti alla sicurezza e legalità, all'attuazione della strategia del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013. Si tratta di un Programma monofondo FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), che ricorrerà all'applicazione del principio di complementarità nella misura del 10% della dotazione finanziaria complessiva per attività riconducibili al Fondo Sociale Europeo (FSE). Le azioni proposte dal Programma interessano le quattro Regioni «Convergenza» (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) e concorrono al raggiungimento delle Priorità 4 «Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale» del QSN, tesa a garantire migliori condizioni di sicurezza a cittadini e imprese contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività dei fenomeni criminali (Obiettivo specifico 4.2), con risorse complessive pari a oltre 1,1 miliardi di euro. Il Programma, che declina le priorità di intervento in tre Assi, si pone l'obiettivo generale di elevare gli standard di sicurezza sia per i cittadini che per le imprese, contribuendo, da un lato, a riqualificare quei contesti territoriali ove si riscontri una maggiore infiltrazione dei fenomeni criminali e, dall'altro, ad attuare azioni di diffusione della legalità che possano accrescere la certezza degli operatori economici e la fiducia da parte dei cittadini nelle Istituzioni e nelle Forze di Polizia. Nell'ambito dell'Asse 1 «Sicurezza per la libertà economica e d'impresa», il Programma persegue l'obiettivo specifico di determinare una maggiore sicurezza per la libertà economica e d'impresa contribuendo alla creazione di un contesto più favorevole alla vita economica, attraverso l'abolizione delle distorsioni della libera concorrenza tra imprese legate all'operato della criminalità organizzata, al fine di promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un alto grado di competitività e un generale miglioramento del tenore e della qualità della vita.

In particolare, l'obiettivo specifico dell'Asse 1, sottende una serie di obiettivi operativi quali: rendere il territorio meno aggredibile dalle fattispecie criminose; garantire il miglioramento dell'efficienza e della sicurezza delle vie di comunicazione delle quattro Regioni Convergenza; tutelare il contesto ambientale; contrastare l'aggressione criminale al libero mercato, attuata mediante forme di concorrenza illecita, con particolare riferimento alla contraffazione di marchi o prodotti. Coerentemente con gli obiettivi indicati, le attivi-

tà previste interessano: il presidio tecnologico del territorio, mirato a tutelare i mercati e la regolarità di esercizio della libertà di impresa; il potenziamento della sicurezza sulle vie di comunicazione; la prevenzione dei reati informatici; la tutela del contesto ambientale dalle aggressioni criminali; la promozione dell'utilizzo di sistemi informatici finalizzati all'acquisizione, scambio e analisi di dati e informazioni, quale strumento di prevenzione e contrasto alle varie forme di commercio illegale; l'attuazione di corsi di formazione integrata finalizzati al potenziamento dei saperi in materia di sicurezza.

L'Asse 2 «Diffusione della legalità» è declinato nell'obiettivo specifico di diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia a cittadini e imprese a partire dal presupposto che la legalità, sia intesa come cultura che come pratica della medesima, può trovare diffusione favorendo l'informazione e l'accesso ai diritti da parte dei soggetti che ne siano titolari, il monitoraggio sia delle buone pratiche sia degli elementi di patologia che possano determinare un intervento pubblico a ripristino della legalità. Tra le attività che li realizzano nell'ambito dell'Asse 2, si evidenziano: il contrasto all'economia sommersa, da realizzare attraverso banche dati, tra diversi soggetti istituzionali, a supporto delle attività ispettive; il contrasto alle infiltrazioni negli appalti pubblici; il contrasto al *racket* delle estorsioni e all'usura; la realizzazione di iniziative in materia di impatto migratorio; la migliore funzionalità nella gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata; il contenimento degli effetti delle manifestazioni di devianza; il miglioramento della capacità tecnologica nelle Pubbliche Amministrazioni, in particolare per quei profili che attengono al sistema della giustizia, sia penale che civile; la diffusione della cultura della legalità, attraverso progetti di recupero alla legalità di porzioni di aree urbane e la realizzazione di percorsi di legalità; la formazione integrata, in questo caso, rivolta anche ad operatori pubblici e privati.

L'Asse 3 «Assistenza Tecnica», ha l'obiettivo di consentire ai soggetti responsabili della programmazione, attuazione e sorveglianza del Programma una gestione efficiente ed efficace dello stesso nelle diverse fasi di realizzazione: preparazione, gestione, monitoraggio, sorveglianza, valutazione, informazione, controllo e rendicontazione, oltre che di realizzare la necessaria comunicazione del Programma.

Tabella 3.15. Il Programma Operativo Nazionale «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia» 2007-2013

<i>Asse I: «Sicurezza per la libertà economica e d'impresa»</i>			
<i>Obiettivo specifico I: Determinare una maggiore sicurezza per la libertà economica e d'impresa</i>			
<i>Obiettivi operativi</i>	<i>Costo in Me</i>	<i>% su totale</i>	
<i>Obiettivo operativo I.1.</i>			
Rendere il territorio meno aggredibile da fattispecie criminose che rappresentano un grave ostacolo allo sviluppo economico, alla civile convivenza, alla qualità e produttività del lavoro e all'attrattività dei territori	286.625,0	24,7	
<i>Obiettivo operativo I.2.</i>			
Garantire il libero e sicuro utilizzo delle vie di comunicazione (di natura infrastrutturale e telematica)	114.650,0	9,9	
<i>Obiettivo operativo I.3.</i>			
Tutelare il contesto ambientale	85.987,5	7,4	
<i>Obiettivo operativo I.4.</i>			
Contrastare ogni forma di aggressione diretta del libero mercato e della legale attività produttiva attuata mediante forme di concorrenza illecita	28.662,5	2,5	
<i>Obiettivo operativo I.5.</i>			
Realizzare una formazione integrata tra operatori di sicurezza a tutti i livelli e altri soggetti che comunque operino nell'ambito del mantenimento della sicurezza	57.325,0	4,9	

(segue)

Tabella 3.15. (segue)

Asse 2: «Diffusione della cultura della legalità»		
Obiettivo specifico 2:		
Diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia a cittadini e imprese anche mediante il miglioramento della gestione dell'impatto migratorio	Costo in Me	% su totale
Obiettivi operativi		
Obiettivo operativo 2.1	150.782,1	13,0
Realizzare iniziative in materia di impatto migratorio		
Obiettivo operativo 2.2	59.235,8	5,1
Tutela del lavoro regolare		
Obiettivo operativo 2.3	48.465,7	4,2
Garantire maggiore trasparenza negli appalti pubblici		
Obiettivo operativo 2.4	37.695,5	3,3
Contrastare il racket delle estorsioni e dell'usura		
Obiettivo operativo 2.5	91.546,3	7,9
Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata		
Obiettivo operativo 2.6	26.925,8	2,3
Contenere gli effetti delle manifestazioni di devianza		
Obiettivo operativo 2.7	59.235,8	5,1
Potenziare la dotazione tecnologica della PA ai fini di migliorare l'efficienza e la trasparenza dei processi gestionali		
Obiettivo operativo 2.8	53.850,8	4,7
Diffondere la cultura della legalità		
Obiettivo operativo 2.9	10.770,1	0,9
Realizzare tra gli operatori di sicurezza a tutti i livelli e altri soggetti che comunque operino nell'ambito del mantenimento della legalità una formazione integrata		

(segue)

Tabella 3.15. (segue)

<i>Asse 3: «Assistenza tecnica»</i>		
<i>Obiettivo specifico 3:</i>		
<i>Migliorare l'efficienza e l'efficacia del programma mediante azioni e strumenti di supporto</i>		
<i>Obiettivi operativi</i>	<i>Costo in Me</i>	<i>% su totale</i>
<i>Obiettivo operativo 3.1</i>		
Assistenza tecnica per la gestione del Programma	23.161,6	2,0
<i>Obiettivo operativo 3.2</i>		
Valutazione degli effetti del Programma	4.632,3	0,4
<i>Obiettivo operativo 3.3</i>		
Comunicazione	18.529,3	1,6

Fonte: Elaborazione IRES su dati Ministero dell'Interno

3.4.2. *L'esperienza dei Protocolli di Legalità nella programmazione negoziata*

L'esperienza della sottoscrizione di Protocolli di Legalità, a sostegno delle azioni di sviluppo locale, rappresenta la principale declinazione su scala locale di azioni mirate a definire migliori condizioni di legalità nei territori, quale fattore condizionante dello sviluppo di una determinata area. L'idea di mettere in campo uno strumento in grado di creare filtri e barriere all'inserimento dei poteri criminali nello sviluppo locale è stata, fin dalla metà degli anni '90, avanzata con forza dal CNEL, con una prima definizione nell'ambito della programmazione negoziata. Il Protocollo di legalità si è affermato come uno strumento mediante il quale i soggetti locali formalizzano un impegno ad attivare un'azione di contrasto alla criminalità organizzata, individuando una serie di interventi prioritari, volti a creare condizioni più favorevoli per l'affermazione della legalità; un'azione complementare che si affianca all'azione istituzionale di sicurezza. L'elemento interessante, insito nella sottoscrizione dei protocolli, è rappresentato da una nuova azione concertativa, in grado di coinvolgere gli attori locali, ognuno dei quali con il proprio bagaglio di esperienze, di professionalità, di interessi differenti, uniti, nonostante tali differenze, dal voler far parte di un'azione comune di contrasto alla criminalità per affermare condizioni in grado di garantire il rilancio economico dell'area attraverso il normale (inteso come legale) svolgimento degli interventi previsti nel Contratto d'area o nel Patto territoriale. Il Protocollo di legalità è quindi uno strumento innovativo, le cui prime esperienze si definiscono tra il 1997 e il 1998, a seguito della definizione dei Contratti d'area e dei Patti territoriali. Una prima esperienza di valutazione dell'esperienza dei protocolli di legalità, promossa dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, che ebbe un ruolo decisivo nella genesi degli accordi, risale al 2000, grazie ad una ricerca commissionata dall'Osservatorio Socio-economico sulla criminalità¹, attraverso l'analisi degli studi di caso di otto realtà territoriali. Dalla ricerca, le cui evidenze orienteranno le osservazioni deliberate dal-

¹ Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *I protocolli di legalità nella programmazione negoziata*, Documenti CNEL, Roma, 2001.

l'Assemblea del CNEL², emerge un giudizio articolato sulle prime esperienze di attuazione dei protocolli di legalità, di cui si rilevano, insieme agli aspetti positivi, alcune evidenti criticità che si sintetizzano in un giudizio: «Riteniamo che da parte dei soggetti locali non sia stata colta, con la necessaria consapevolezza, l'opportunità offerta dalla definizione e dalla sottoscrizione dei protocolli di legalità, come intese aggiuntive, nell'ambito della definizione degli strumenti della programmazione negoziata (Contratti d'area e Patti territoriali), con cui è possibile condividere, fra soggetti diversi, le problematiche della legalità concertando le necessarie linee di intervento. Con tale innovativo strumento si voleva, da parte dei soggetti locali, agire su più versanti con il coinvolgimento di tutte le parti interessate: Istituzioni, Società civile, Scuola, Pubblica Amministrazione, per costruire insieme lo sviluppo socio-economico dell'Area. Tale idea, condivisa da tutti gli attori che agiscono sul territorio, non ha avuto un seguito applicativo concreto. Infatti, la firma del Protocollo, per molteplici ragioni, ha rappresentato più un atto dovuto che una adeguata assunzione di responsabilità da parte dei soggetti sottoscrittori. Ciò nonostante, essi continuano a condividere i criteri che sono alla base dei singoli protocolli di legalità e cioè: individuazione ed attuazione di progetti ed iniziative specifiche per la diffusione ed il radicamento della cultura della legalità all'interno del tessuto sociale della zona individuata. Ed è avvertita, in modo più pressante, da parte della società civile, la necessità di pervenire ad una azione concertata tra i diversi soggetti per una efficace politica di sviluppo della legalità»³.

Tuttavia, nel testo elaborato dall'Assemblea del CNEL si osserva che è necessario tenere conto del fatto che si tratta di una esperienza assai breve, poiché dalla sigla dei protocolli al monitoraggio era passato meno di un biennio, un lasso di tempo ristretto, per portare a compimento gli interventi previsti nei testi, che forse poteva giustificare – almeno parzialmente – i ritardi di applicazione degli interventi previsti. Inoltre, si osserva, come l'attuazione dei protocolli sconti i medesimi ritardi che hanno interessato la programmazione nego-

² Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro - Osservatorio Socio-economico sulla criminalità, *Valutazioni e Proposte di lavoro sui «protocolli di legalità nella programmazione negoziata»*, Assemblea 30 novembre 2000.

³ *Ibidem*.

ziata, a seguito di ritardi di vario genere, trascinando in questa situazione di stallo lo stesso Protocollo di legalità. Un secondo elemento di debolezza emerso dall'analisi della attuazione dei protocolli risiede nella definizione generica dei suoi contenuti (interventi previsti). Gran parte dei protocolli esaminati, infatti, non prevede:

- la definizione degli interventi atti a contrastare fenomeni di criminalità;
- la specificazione delle responsabilità dei soggetti locali;
- la definizione dei tempi di applicazione degli interventi stessi.

In altri termini, il più delle volte il documento è vago e generico, senza un'assunzione specifica di responsabilità. È del tutto naturale che, in questo contesto, sia facilitata la deresponsabilizzazione degli stessi soggetti sottoscrittori del documento. Il protocollo, diventa così una semplice dichiarazione di intenti, sicuramente condivisi, ma non vincolanti, nello specifico, per nessun soggetto. L'intesa in teoria propone nuove vie di iniziativa concertata fra i diversi attori locali ma, nella realtà, lascia alla sensibilità dei soggetti e al sistema delle relazioni interpersonali, le possibilità per uno sviluppo di relazioni trasversali in grado di rendere più efficace la determinazione degli interventi. Un esempio emblematico della scarsa applicazione del Protocollo di legalità, emerge dalla mancata realizzazione dall'«Osservatorio»⁴, l'organismo di cui dovrebbero far parte i soggetti sottoscrittori, momento di raccordo e di scambio di informazioni fra i soggetti, funzionale al sovrintendere la puntuale attuazione degli interventi previsti. Un terzo elemento di criticità, nell'applicazione dei contenuti previsti nei Protocolli di legalità, risulta correlato con la debolezza degli attori locali chiamati a rendere operativi gli accordi sottoscritti, con la frequente rotazione dei soggetti istituzionali presenti a livello locale (prefetti, questori, comandanti dei Carabinieri e della Guardia di Finanza), che tende a neutralizzare il ruolo che tali strutture istituzionali possono assumere per migliorare l'efficacia dello strumento. A ciò si associa la scarsa determinazione manifestata dai responsabili unici dei Contratti d'area e dai soggetti responsabili dei Patti territoriali e, più in generale,

⁴ Nelle otto aree oggetto di studio di caso l'Osservatorio venne costituito, peraltro tardivamente, solo a Crotone.

dagli altri soggetti sottoscrittori non sempre capaci di fornire un *input* adeguato all'attivarsi della comunicazione polidirezionale prevista nel Protocollo di legalità. Nonostante tali criticità, lo strumento presenta delle potenzialità, che non devono essere trascurate alla luce dei ritardi nella concreta applicazione; la stessa Commissione parlamentare antimafia⁵, evidenziava l'importanza strategica di un nuovo impegno da parte delle istituzioni locali, regionali, nazionali e delle parti sociali, per impedire che i flussi di risorse destinati allo sviluppo del Mezzogiorno siano pericolosamente intercettate dalle mafie locali. Nel documento della Commissione parlamentare antimafia si delineava la necessità di operare attraverso una politica multilaterale e di prevenzione, in grado di garantire la trasparenza degli investimenti e le verifiche dei risultati conseguiti, sottolineando la necessità di uno strumento che sia in grado di mobilitare i soggetti locali, di farli interagire con le istituzioni locali, regionali e nazionali per convogliare, nel rispetto delle condizioni fondamentali della legalità, un flusso di investimenti verso percorsi di sviluppo economico. Evidentemente il Protocollo di legalità, se correttamente applicato, acquisisce, in tale prospettiva, una valenza essenziale, adottando quelle opportune correzioni che ne favoriscono il corretto funzionamento, in altri termini, come espressamente indica il CNEL nelle sue «Valutazioni e Proposte di Lavoro»: «Riteniamo che si debbano costituire i presupposti per pervenire ad una nuova generazione di Protocolli di legalità in grado di trarre profitto dalle passate esperienze»⁶. Nell'ipotizzare un rafforzamento dello strumento Protocollo di legalità, il CNEL, richiama la necessità di «tornare a quello che era il suo ruolo originario, vale a dire un programma di lavoro comune dei vari soggetti, a cui non si chiede di risolvere tutti i problemi di legalità dell'area ma dal quale ci si attende una decisa azione di sostegno a quella dei soggetti preposti alla sicurezza del territorio»⁷. Sulla base della riflessione condotta alla luce della ricerca venne richiamata la necessità di precisare responsabilità e tempi degli impegni di ciascuno, assumendo la cen-

⁵⁵ Commissione parlamentare antimafia, *Rapporto sulla criminalità organizzata in Calabria* (luglio 2000).

⁶ Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro - Osservatorio Socio-economico sulla criminalità, *Valutazioni e Proposte di lavoro sui «protocolli di legalità nella programmazione negoziata»*, Assemblea 30 novembre 2000.

⁷ *Ibidem.*

tralità del monitoraggio delle attività. A tal proposito si osserva come «Elemento centrale del nuovo Protocollo dovrà essere costituito dalla funzione di monitoraggio sull'attuazione delle azioni comuni, all'interno del quale il ruolo principale è svolto dall'Osservatorio sulla legalità. L'Osservatorio (di cui dovranno essere individuati i componenti) viene convocato dal Prefetto (d'intesa con il Soggetto Responsabile o Responsabile Unico) in via ordinaria ogni tre mesi (o quando opportuno) presso la Sede del Soggetto Responsabile o presso uno dei Comuni aderenti al Patto stesso, per verificare il grado di attuazione del Protocollo. L'Osservatorio dovrebbe diventare la modalità principale per fare circolare le informazioni sulla situazione della legalità nel territorio e sullo stato di avanzamento delle azioni previste. Composto da tutti i soggetti sottoscrittori, esso diviene la sede di una vera e propria 'sorveglianza multilaterale', nella quale ciascun attore verifica i propri impegni e ciò che ciascuno dei partner si è impegnato a fare, la situazione della legalità, le azioni intraprese e quelle da intraprendere, producendo e scambiando altresì nella stessa sede le migliori buone prassi. [...] In seguito ad ogni riunione, l'Osservatorio produce una nota con lo stato delle iniziative svolte e annualmente una relazione sullo stato della legalità nel territorio, redatta a cura del soggetto responsabile e sottoscritta da tutti i firmatari, con eventuali nuove attività, proposte, problemi rilevanti: i documenti prodotti dall'Osservatorio vengono comunicati al Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica»⁸.

Il Protocollo, nella sua nuova conformazione, non dovrebbe quindi limitarsi ad elencare impegni generici, come spesso è accaduto (senza peraltro poterli quantificare e qualificare) ma costituire un programma di attività dei sottoscrittori fatto di poche azioni, chiaramente definite, ed in grado di affiancarsi all'azione di contrasto alla legalità già in corso sul territorio, dando ad essa un proprio contributo, e garantendo un monitoraggio costante sulla situazione della legalità e della sicurezza nel territorio.

I protocolli di legalità di seconda generazione

Lo strumento del Protocollo di legalità ha trovato una significativa diffusione, oltre l'ambito di applicazione della programmazione negoziata, accompagnando una serie di iniziative di sviluppo locale,

⁸ *Ibidem.*

in particolar modo nelle regioni del Mezzogiorno. Decine di protocolli di legalità sono stati sottoscritti, a partire dal 2000, con riferimento a materie diverse, come gli appalti, o la realizzazione di opere infrastrutturali. Ancora una volta la Commissione parlamentare antimafia⁹ è tornata ad evidenziare il valore di tali esperienze locali, proponendo una rassegna di alcune delle iniziative avviate in materia di Protocolli di legalità. Tra le buone pratiche vengono ricordate una serie di intese realizzate in Campania, facendo riferimento al Patto siglato tra il sindaco di Napoli ed il prefetto della provincia di Napoli, al Protocollo di legalità tra la stessa Prefettura e la Spa Torno, aggiudicataria di importanti lavori stradali e al protocollo predisposto dalla Prefettura in materia di appalti. Tali intese prevedono il diniego del rilascio o del rinnovo delle autorizzazioni amministrative e la sospensione o la revoca delle licenze o autorizzazioni già rilasciate, qualora risultassero, a carico dei soggetti interessati, tentativi o elementi di infiltrazioni mafiose. Il Comune si impegna ad includere nei propri regolamenti l'obbligo, da parte del competente ufficio comunale, ad acquisire dall'azienda concessionaria del servizio l'impegno a denunciare ogni illecita richiesta di danaro, prestazione o altra utilità e comunque ogni illegale interferenza ad essa formulata prima del rilascio dell'autorizzazione o nel corso dell'esercizio delle attività oggetto dell'autorizzazione stessa. Il mancato rispetto di tale formale impegno comporta la revoca dell'autorizzazione. Dal suo canto l'Ufficio antimafia della Prefettura, procede ad effettuare gli accertamenti preventivi richiesti dal Comune sul conto delle aziende richiedenti le autorizzazioni amministrative e, qualora vengano rilevati tentativi di infiltrazione mafiosa, la Prefettura provvede a trasmettere, in forma riservata al Comune, un'apposita informativa per l'adozione dei conseguenti provvedimenti interdittivi nei confronti delle imprese interessate. Va poi ricordata la già indicata «clausola Sirena», introdotta nei bandi di gara per i lavori pubblici dal Comune di Napoli e inserita anche nella legge regionale sugli appalti che prevede l'impegno, da parte della ditta che si aggiudica i lavori, di denunciare eventuali tentativi di estorsione, pena l'esclusione dall'albo degli appaltatori delle opere del Comune. Nella rassegna di buone pratiche analizzata nella relazione della commissione parlamentare antimafia sono ricordate anche alcune

⁹ Commissione parlamentare antimafia, XV legislatura, *Relazione di minoranza*.

esperienze locali in Sicilia, come, ad esempio le direttive emanate dal sindaco di Gela, per eliminare le offerte anomale, in genere concordate per orientare l'affidamento della gara d'appalto, e per scoraggiare eventuali tentativi di turbativa a tutela della Pubblica Amministrazione. Particolarmente significativo e innovativo risulta il Protocollo di legalità, stipulato con la Prefettura di Caltanissetta, che supera la passata richiesta di informazioni fornite con scialbi certificati antimafia per passare, invece, alle ben più efficaci informative che il Comune, fra l'altro, richiede alla Prefettura ancor prima dell'apertura delle offerte, riservandosi di escludere le ditte non in regola. Il Consiglio Comunale di Casteldaccia, cittadina nei pressi di Bagheria, al centro sempre del territorio condizionato dalle famiglie vicine al boss Provenzano, ha elaborato ed approvato un Ordine del Giorno in Consiglio Comunale, quasi un decalogo di ciò che le forze politiche e gli amministratori devono fare per mettere al centro della loro azione la trasparenza, la lotta alla mafia, per la liberazione del territorio e delle Istituzioni. L'Amministrazione comunale di Bagheria, cittadina posta al centro del «grande mandamento» di Bernardo Provenzano, per arginare il dilagante fenomeno delle estorsioni – attività fondamentale e assolutamente di gran lunga la più redditizia delle famiglie mafiose legate al vertice di Cosa nostra – ha cominciato ad escludere dall'aggiudicazione delle gare quelle ditte note all'Amministrazione per avere pagato il pizzo e non averlo denunciato. L'Amministrazione di Valderice (provincia di Trapani), facendosi carico della necessità di far continuare a lavorare le imprese sottoposte a sequestro o a confisca, tenuto conto dell'importanza di non disperdere un patrimonio anche lavorativo e togliere argomenti alla facile propaganda interessata di chi sostiene che la mafia produce ricchezza e lavoro mentre la legalità li mette a rischio, ha messo nei propri bandi una clausola che impone all'impresa aggiudicataria l'obbligo a effettuare la commessa di fornitura, nella misura di almeno il 30% dell'intero fabbisogno, in favore di quelle imprese presenti nella provincia di Trapani, sotto sequestro penale preventivo o confiscate, operanti nel settore della produzione e vendita di materiali edili e sottoposte ad amministrazione controllata dello Stato. Nella rassegna proposta nel testo della relazione della commissione parlamentare antimafia viene inoltre ricordata una delibera della Giunta municipale di Locri con cui adotta formalmente le clausole del Patto di integrità della Lega

delle Autonomie locali, il Protocollo d'intesa tra l'Autorità di vigilanza sui Lavori Pubblici e l'alto commissario contro la corruzione e delle clausole di gradimento aggiuntive volte ad evitare distorsioni nelle gare di appalto bandite dal Comune.

L'esperienza del monitoraggio dei Protocolli di Legalità in Campania: dalle intese agli accordi di legalità

Non esiste, ad oggi, un monitoraggio generale, capace di verificare, se e quanto, le proposte del CNEL hanno trovato seguito, se si esclude una interessante ricerca, condotta dal Formez, nell'ambito del programma di Empowerment delle Amministrazioni Pubbliche del Mezzogiorno.

La raccolta di un campione di una quarantina di Protocolli di Legalità, sottoscritti, tra il 2000 e il 2006, in Campania, Calabria e Sicilia, offre infatti materiali per una riflessione sulle potenzialità di uno strumento, di cui tutti sottolineano la significatività, pur permanendo un ampio margine di incertezza sugli esiti concreti che tali intese hanno determinato. La raccolta e l'analisi comparata dei modelli di accordi esistenti nelle tre regioni del Mezzogiorno, costituisce pertanto un primo approccio, propedeutico allo studio analitico delle intese. Nello studio del Formez un'attenzione particolare è dedicata all'analisi di otto protocolli di legalità siglati in Campania, tra il 2004 e il 2005, poiché la Regione è quella che, più di ogni altro soggetto, sembra aver scommesso su questo strumento, indicandolo nel Programma Operativo Regionale, tra le azioni per la legalità. Un primo esame degli otto protocolli¹⁰ sembra confermare i limiti già rilevati nella ricerca del CNEL: «In nessuno dei protocolli esaminati sono direttamente individuati i responsabili dell'attuazione, tanto meno sono indicate le persone fisiche o gli uffici incaricati delle singole attività; solo in due protocolli sono stabiliti i tempi di realizzazione degli interventi previsti, solo in tre casi è previsto un meccanismo di verifica e monitoraggio delle attività, ma il potere dei soggetti preposti alle verifiche non va oltre quello di proposta di modifiche ed integrazioni al protocollo, tanto è vero che per nessuno sono disponibili dati ufficiali o formalizzati sulla

¹⁰ Comunicando, Sicurezza per lo Sviluppo, Ercolano, Parco Nazionale del Vesuvio, Cultura e legalità, Negozio Sicuro, Regione Campania - UTG Napoli, Progetto Alpha.

effettiva realizzazione delle attività, e tanto meno su qualche effettivo monitoraggio. [...] Colloqui informali con alcuni dei protagonisti operativi di alcuni di tali patti hanno confermato l'impressione di una certa elasticità nella interpretazione degli impegni assunti, l'assenza di un meccanismo effettivo di monitoraggio, e di conseguenze per eventuali ritardi o inadempienze»¹¹.

La ricerca ha rilevato una seria difficoltà a reperire documenti di attuazione dei protocolli e la sostanziale assenza di un controllo da parte dei sottoscrittori circa l'andamento dell'attuazione, con la sola eccezione della Prefettura, che ha esercitato un certo controllo, pur se in forma empirica e non formalizzata.

I protocolli di legalità, al di là del valore simbolico, e di alcune esperienze positive, hanno rivelato, all'esame dei fatti, alcune debolezze che ne riducono la concreta operatività. In realtà, gli strumenti concordati, per definire azioni comuni di contrasto alla criminalità organizzata, hanno notevoli potenzialità; tuttavia, perché possano dispiegare la loro efficacia è necessario che siano costruiti in modo da garantirne l'attuazione completa – e concreta – in tempi certi. Gli studi condotti dall'Osservatorio socio-economico sulla criminalità del CNEL, così come la ricerca, condotta in Campania dal Fornez, rivelano mancanze e sottolineano la necessità che i protocolli di legalità siano corredati da una serie di caratteristiche che, fin qui, sono spesso state trascurate. In particolare sono apparse come criticità: la incerta individuazione degli interventi, delle responsabilità dei soggetti firmatari, dei tempi di attuazione degli interventi e l'assenza di prescrizioni precise. Ciò ha reso, non di rado, eccessivamente astratto il contenuto dei protocolli di legalità, rendendo poi difficile il monitoraggio dello svolgimento delle attività previste. È dunque necessario evitare che i protocolli possano essere una semplice dichiarazione di intenti condivisi, ma non vincolanti, in altri termini delle intese più che veri e propri accordi. In tale prospettiva, dallo studio prodotto dal Fornez, al fine di dare maggiore concretezza a quanto concordato, è emerso l'indirizzo di promuovere la stipula di un vero e proprio accordo, che ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990, sia giuridicamente obbligatorio per

¹¹ Fornez per il programma di Empowerment delle Amministrazioni Pubbliche del Mezzogiorno, *Il monitoraggio dei protocolli di legalità in Campania: dalle intese agli accordi di legalità*, Roma, 2007.

ciascuno dei firmatari prevedendo la definizione dei responsabili dell'attuazione per ciascuno dei soggetti sottoscrittori. La definizione degli accordi, individuando precisamente le responsabilità e gli obblighi dei singoli sottoscrittori, scandendo i tempi di realizzazione dei diversi interventi ed introducendo un sistema di monitoraggio che consenta una puntuale verifica dello stato di avanzamento, costituiscono fattori capaci di aumentarne la concreta operatività. In altri termini i protocolli di legalità dovrebbero trasformarsi in patti per la legalità, assumendo connotazioni più concrete e perdendo la connotazione di intesa prevalentemente «politica» che li ha fin qui connotati, inficiandone la operatività e l'incidenza sul territorio. La trasformazione dei protocolli in accordi (patti per la legalità) appare oggi come un percorso percorribile di innovazione, capace di conservare il valore dell'idea originaria, superando i numerosi limiti che fin qui hanno segnato il percorso di attuazione, introducendo una logica di responsabilità diretta per i sottoscrittori.

3.5.

I caratteri della presenza della criminalità organizzata

3.5.1. Un approfondimento territoriale attraverso l'analisi dei rapporti istituzionali in riferimento a Lombardia, Veneto, Lazio, Campania e Puglia

La presenza della criminalità organizzata come elemento di distorsione dell'economia legale, nelle diverse forme in cui essa si esercita, come ampiamente argomentato nei capitoli precedenti, interessa, sia pure in misura assai diversa, l'intero territorio nazionale ed ha rapidamente acquisito una robusta dimensione transnazionale. La strage di Duisburg, nell'agosto 2007, ha semplicemente rivelato ai più quanto è da tempo noto, sulla capacità di penetrazione e di radicamento della 'ndrangheta in Germania, una presenza che risale agli anni '70. Nella Relazione annuale della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, presentata nel febbraio 2008¹, dedicata al fenomeno della 'ndrangheta, si osserva che la strage di Duisburg, come una metafora, spiega come il modello di crimine globale, rappresentato dalle nostre mafie non è, e non può più essere considerato (solo) un problema nazionale: «La strage di Duisburg è stata come un *geiser*. Uno zampillo ribollente e micidiale che da una fessura del sottosuolo ha scagliato verso l'alto, finalmente visibile a tutti, il liquido miasmatico e pericolosissimo di una criminalità che partendo dalle profondità più remote della Calabria, si era da tempo diffusa ovunque nel sottosuolo oscuro della

¹ Relatore l'on. Francesco Forgione.

globalizzazione»². Chi, ancora oggi, si attarda a considerare il tema della presenza della criminalità organizzata come un'emergenza che interessa le sole aree di origine, compie un errore macroscopico. Non vi è dubbio che nelle quattro grandi regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) la presenza della criminalità organizzata assume, in particolare in talune aree, caratteri di estrema pervasività. Ma, allo stesso modo, non vi è dubbio che molte aree del territorio nazionale e molti paesi esteri conoscono una presenza sempre più invasiva delle mafie, originatesi nelle regioni del Mezzogiorno. Certamente tale presenza assume dimensioni e forme assai diverse ma l'esame condotto nelle cinque regioni oggetto della nostra indagine di campo, conferma che la influenza della criminalità organizzata sulla economia è un problema nazionale. Con diverse declinazioni ma con la stessa devastante capacità di introdurre elementi di distorsione nel mercato, nel sistema delle imprese, nella possibilità di vedere riconosciuti i diritti dei lavoratori.

Per l'esame dei cinque territori saranno utilizzate, in prevalenza, le note prodotte nel tempo dalla Direzione Nazionale Antimafia e, in particolare la Relazione presentata nel dicembre 2007³, che si fondano sulle relazioni dei consiglieri dei 23 distretti della Corte d'Appello. L'attenzione sarà, ovviamente, concentrata sugli aspetti rilevati della presenza della criminalità organizzata che hanno un riferimento alla economia del territorio. Nel caso della Regione Lombardia saranno considerati due distretti della Corte d'Appello (Milano e Brescia), come pure per la Campania (Napoli, Salerno) e per la Puglia (Bari, Lecce). Nel caso del Lazio e del Veneto le note sono riferite ad un solo distretto (Roma e Trento-Trieste-Venezia) che copre l'intero territorio regionale.

² Relazione annuale della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, 'ndrangheta, febbraio 2008.

³ Direzione Nazionale Antimafia, Relazione annuale sulle attività svolte dal procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2006-30 giugno 2007, Roma, dicembre 2007.

3.5.2. Un'analisi comparata delle dinamiche e delle forme della presenza della criminalità organizzata nell'economia dei cinque territori

Lombardia

Il Distretto di Milano, si legge nella Relazione, che richiama quanto già osservato negli anni precedenti, è caratterizzato da un elevato numero di indagini nei confronti di organizzazioni criminali nazionali, soprattutto di matrice 'ndranghetista, e straniere, in particolare di etnia albanese, slava e sudamericana, tra cui in qualche caso si riscontrano collegamenti operativi. Nel Distretto, nonostante vi sia un esiguo numero di indagini per associazione mafiosa, sono presenti ed attive organizzazioni di tipo mafioso siciliane e calabresi. Il traffico di droghe, sempre al centro delle attività delle associazioni criminali nell'area milanese, sembra essere prerogativa di una molteplicità di gruppi di diverse etnie, che coabitano con le tradizionali associazioni criminali, operando autonomamente o stabilendo accordi. La presenza mafiosa nel territorio milanese sembra ricadere uno schema di ripartizione delle zone di influenza, ormai consolidatosi nel tempo, che vede presenti nel comune capoluogo e nell'*hinterland* quasi tutte le cosche della 'ndrangheta della provincia di Reggio Calabria e gruppi siciliani ricollegabili a Cosa nostra. Nella Relazione viene sottolineato come tra i diversi gruppi operanti nel milanese, siano frequenti contatti operativi, nel settore degli investimenti immobiliari e nella gestione di attività commerciali, in particolare di locali pubblici e delle attività site nel grande mercato ortofrutticolo. Prevale la presenza delle cosche calabresi anche nella zona nord del capoluogo e nei territori di Monza, Como e Lecco. Elementi della 'ndrangheta, riconducibili alle organizzazioni del crotonese, sono invece presenti nella zona nord-ovest del capoluogo mentre non risulta una presenza radicata delle mafie nella zona a sud del capoluogo, corrispondente alle province di Pavia e Lodi, ove operano gruppi stranieri di origine slavo-albanese e rumeni, dediti allo sfruttamento della prostituzione e al traffico di droghe. È interessante osservare che nella Relazione viene rilevato come «all'attivismo della polizia giudiziaria sul campo delle indagini contro il traffico di narcotici non ne corrisponda uno pari nel settore di azione di contrasto alla criminalità organizzata mafiosa nelle sue più specifiche manifestazioni, e cioè quelle del controllo del territorio, del controllo degli appalti, estorsioni, delitti contro la persona, ves-

sazioni di ogni genere, usura, riciclaggio. In quella sua capacità di infiltrarsi in tutto ciò che di importante esiste in un contesto sociale»⁴. Questo allarma in un contesto ove la presenza delle organizzazioni criminali è nota come pure le infiltrazioni mafiose, riscontrate dalle indagini in corso, ad opera della Direzione Distrettuale Antimafia, in alcuni comuni del comprensorio milanese «dove i collegamenti con i soggetti del territorio aventi responsabilità decisionali appaiono evidenti e allarmanti»⁵. Il relatore non esita ad abbozzare delle conclusioni: «si può arguire facilmente quale sia il tipo ed il livello di infiltrazioni mafiose nel milanese: pubblica amministrazione e lavori pubblici. Segno questo che le organizzazioni mafiose si comportano ormai in territorio lombardo alla stessa stregua del territorio calabrese. E colpisce come gli elementi appartenenti al crimine organizzato trovino terreno fertile in un territorio che certamente non è afflitto dalla atavica sottomissione alla mafia, riuscendo con facilità a trovare complicità e appoggi. Con ogni probabilità, senza con questo voler sminuire l'effetto dirompente che in una società civile hanno gli inserimenti di gruppi di criminalità organizzata, è la sete di potere e la brama di denaro che apre le porte di uffici e studi agli esponenti mafiosi. Anche al nord, ormai, il potere che deriva dal crimine comincia ad esercitare un non indifferente fascino»⁶. Ancor più emblematica l'inchiesta che ha coinvolto appartenenti alle cosche reggine che, oltre al traffico di stupefacenti, erano riusciti ad insediarsi nell'area del mercato ortofrutticolo, un ambito in cui ruotano interessi assai rilevanti. Il modello di inserimento, nel caso dell'ortomercato non è stato quello classico, adottato dalle mafie in altri ambiti similari, caratterizzato dal controllo delle aree, degli *stand*, dei trasporti delle merci all'interno; le cosche sono arrivate ad insediarsi all'interno dello stabile ove hanno sede gli uffici della società che gestisce l'ortomercato, realizzando nei sotterranei dello stabile un locale notturno. L'interesse delle cosche, inoltre, si è allargato interessando i trasporti da e per l'orto mercato, attività che li mette in contatto con le grandi ditte nazionali e internazionali, con tutti i vantaggi che ne possono derivare in termini di indotto criminale. «Ditte che non disdegnano il ricorso ad imprese già ai lo-

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Ibidem.*

ro occhi di dubbia liceità, con le quali riescono a spuntare prezzi migliori in quanto la loro logica (di tali imprese facenti capo al crimine organizzato), non è solo quella del profitto derivante dai servizi resi, bensì quella del re-investimento dei capitali di illecita provenienza e della loro ‘pulitura’»⁷. Il tema della tendenziale riproduzione di modelli di comportamento già sperimentati nelle aree di origine, si ritrova anche nella considerazione degli episodi di intimidazione, emersi dalle indagini giudiziarie, nei confronti di imprenditori, finalizzati ad eliminare la concorrenza nella partecipazione a pubblici appalti. Certo, fenomeni che non hanno la dimensione e la pervasività che si riscontra in Calabria, ma che tuttavia destano allarme poiché allungano l’ombra della presenza delle criminalità autoctone in attività fin qui trascurate. In una sorta di *escalation* dei ruoli criminali, mentre le organizzazioni di origine estera sono protagoniste della gestione dei traffici di droga e della prostituzione, le organizzazioni calabresi e siciliane sembrano proiettate nella dimensione degli affari, con meccanismi di penetrazione nell’economia ormai consolidati, con un *mix* di intimidazione e corruzione. Non sembra, invece, destare particolare preoccupazione, nelle note della Relazione della Direzione Nazionale Antimafia, la presenza di un nucleo di criminalità cinese che non si ritiene possa costituire un pericolo equiparabile a quello della criminalità mafiosa. A ciò contribuisce certamente la natura intraetnica dei reati commessi dalla criminalità cinese, attiva nella gestione dei flussi migratori dei connazionali e nel loro sfruttamento lavorativo in attività del tessile e della ristorazione. Meno preoccupante, invece, lo scenario di criminalità organizzata relativo al distretto di Brescia, ove pur non mancano inserimenti di soggetti provenienti dalle regioni del Mezzogiorno e si sono registrati una serie di omicidi negli ultimi anni, tra cui, giova ricordarlo, quello di prestanome bresciani che, tramite il sistema delle false fatturazioni, rendevano possibili finanziamenti (regionali e nazionali) alle cosche trapanesi. Sono, anche in questo caso le cosche calabresi le più presenti anche se non mancano iniziative criminali ad opera di gruppi camorristi, in particolare attivi nel riciclaggio di denaro, attraverso il reinvestimento in attività economiche nell’area del lago di Garda.

⁷ *Ibidem.*

Veneto

Il panorama della criminalità organizzata in Veneto si caratterizza per una molteplicità di gruppi costituiti da elementi locali, da soggetti legati alle organizzazioni mafiose tradizionali e da gruppi stranieri. Dalle note della Relazione si legge come, nell'area veneta, non sono rilevati segni evidenti di una penetrazione nel tessuto sociale di associazioni criminali tradizionali (mafia, camorra, 'ndrangheta, sacra corona unita), in particolare per quanto riguarda le infiltrazioni in ambienti economici e politici. Tuttavia si legge: «Può però dirsi sulla scorta di forse timidi ma significativi segnali che di volta in volta il territorio lancia, che alcune delle attività economiche più significative, soprattutto nei distretti di Venezia e Trieste, potrebbero cadere sotto il controllo della criminalità organizzata, in maniera non tradizionale, ma attraverso manovre sfuggenti avviate attraverso canali economico-finanziari ove l'enorme massa di denaro di cui dispone la criminalità organizzata è sempre ben accetta»⁸. Una zona sensibile è certamente costituita dalla gestione delle attività dei trasporti nella laguna di Venezia, segnalata da un procedimento a carico di molti abusivi che esercitano illegalmente, anche con ricorso a violenze e minacce, attività di trasporto acqueo, controllando le porte di accesso alla città, ovvero Piazzale Roma e l'isola del Tronchetto, da cui transitano ogni anno milioni di turisti. Secondo quanto si legge nella Relazione, le attività criminali hanno determinato uno stravolgimento delle regole della libera concorrenza, aggravato dal fatto che i gruppi di trasportatori erano collegati tra loro e riconducibili agli epigoni della banda criminale nota come «mafia del Brenta».

Lazio

Nella Relazione relativa al Distretto di Roma vengono confermate le tendenze del fenomeno della penetrazione della criminalità organizzata nel Lazio, con una presenza più attiva delle organizzazioni criminali anche in territori in precedenza non interessati. In altri termini lo schema, valido fino agli anni '90, che suddivideva la regione in due parti, con i circondari a sud di Roma e il territorio urbano maggiormente esposti a infiltrazioni criminali e il resto della regione sostanzialmente immune, non sembra più rappresentativo

⁸ *Ibidem.*

della realtà, poiché elementi e gruppi collegati alle mafie estendono le loro attività anche nei circondari a nord della capitale. Tuttavia «Le preoccupazioni maggiori riguardano ancora la presenza di strutture logistiche-economiche criminali, con caratteristiche di stampo mafioso, nelle zone periferiche della provincia romana e nei territori a sud di Roma, dove nel corso degli anni sono emersi anche inquinamenti gravi del tessuto politico-amministrativo e sociale»⁹. Nel territorio laziale, le organizzazioni criminali locali e i gruppi espressione delle mafie, hanno aumentato il loro controllo del territorio e la penetrazione in attività economico-commerciali, con attività prioritarie nel traffico di stupefacenti, nel controllo dell'immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani. In tale contesto, oltre allo sfruttamento della prostituzione e alla costrizione alla mendicizia, si inserisce anche il mercato delle braccia, nelle fiorenti attività delle costruzioni in città e nell'agricoltura nell'Agro Pontino. Le organizzazioni criminali romane, sono dedite ad attività quali il riciclaggio di denaro, la bancarotta fraudolenta, le truffe, l'estorsione, la ricettazione e l'usura, attività che, oltre a garantire ingenti profitti, costituiscono la base per estendere il controllo ad attività commerciali e imprenditoriali. L'usura, in particolare, costituisce uno degli strumenti cardine dell'azione della criminalità romana, e si stima che il numero delle denunce nel Lazio corrisponda a meno dell'1% del fenomeno. L'usura, un tempo prerogativa di piccoli delinquenti, è oggi attuata prevalentemente dalla criminalità organizzata che ha capitali necessari per rispondere alla domanda di credito, indotta dalle difficoltà economiche di commercianti e piccoli imprenditori. Nel tempo, i legami fra criminalità romana e organizzazioni camorriste si sono irrobustiti e, dopo la disgregazione della banda della Magliana, i gruppi camorristi sono penetrati, inserendosi, tra l'altro, in diverse attività commerciali. Radicata a Roma è pure la presenza di elementi collegati alla 'ndrangheta, attivi nel riciclaggio di denaro, attraverso investimenti immobiliari, nel settore alberghiero e nella ristorazione. Il litorale romano ha attratto anche gruppi di origine siciliana, interessati alla gestione del *business* del turismo e alla gestione di lotti di spiaggia libera, un settore di attività che è stato interessato da attentati a stabilimenti balneari e intimidazioni contro rappresentanti di cooperative sociali e

⁹ *Ibidem.*

amministratori. La presenza di attività di gruppi legati alla mafia siciliana è emersa, con tutta evidenza, in indagini giudiziarie che hanno evidenziato iniziative di infiltrazione nella progettazione e nell'affidamento di appalti da realizzarsi nel Lazio. «Gli interessi di alcuni gruppi criminali, collegati alla mafia siciliana, sono particolarmente indirizzati a intrecciare i rapporti più utili per l'aggiudicazione dei lavori relativi ad importanti opere pubbliche nazionali da effettuarsi su alcune aree della costa laziale. In particolare l'analisi ha messo in luce complessi meccanismi di operatività tra società a rilevanza nazionale e imprese 'mafiose', collegate da una collaborazione particolarmente attiva sul fronte dei subappalti, della fornitura di materiali, del noleggio di automezzi e della cessione di porzioni di lavori pubblici»¹⁰. Nella Relazione si osserva, inoltre, che «Strettamente connessa alla espansione delle realtà criminali nel Lazio è la ricerca di nuove alleanze che i gruppi criminali operano in ambienti bancari, amministrativi, politici e giudiziari e che ha provocato il costituirsi di una zona grigia in cui operano personaggi contigui alle organizzazioni mafiose»¹¹. Un esempio di come tale commistione incida sul carattere delle attività criminali è insito nell'acquisizione di elevati crediti bancari, ottenuti con la collusione di funzionari di banca, per poi operare una bancarotta fraudolenta e riciclare il denaro in altre attività economiche. La dimensione assunta dal fenomeno della infiltrazione in campo economico-finanziario è peraltro evidente anche in considerazione del fatto che il Lazio è la seconda regione per segnalazione di operazioni finanziarie sospette, da parte dell'Ufficio Italiano Cambi alla Direzione Investigativa Antimafia e la prima per numero di segnalazione «trattenute» dalla DIA, in considerazione del riscontro del collegamento delle operazioni finanziarie con elementi che riportano alla criminalità organizzata. La presenza delle organizzazioni criminali collegate alle mafie si va diffondendo a macchia di leopardo nel territorio regionale, in ragione di specifiche opportunità offerte dal territorio. In particolare, l'infiltrazione della criminalità è sempre più invasiva nel frusinate ove si è consolidata la presenza di famiglie campane e calabresi, e nel sud pontino ove operano gruppi legati

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*

alla 'ndrangheta e ai clan casertani, «le cui attività hanno provocato un progressivo inquinamento del tessuto economico e sociale sul territorio»¹², attraverso investimenti nei settori immobiliari e commerciali operati con prestanome. La presenza criminale nel territorio si è evidenziata nel settore degli appalti e con la infiltrazione in attività economiche, anche con ingenti investimenti immobiliari per l'acquisto di alberghi a Fregene. I gruppi campani, in particolare, utilizzano imprese e società legali, con sede nel territorio, per partecipare ad appalti pubblici e acquisire finanziamenti di vario genere. Analogamente destano preoccupazione le intimidazioni che hanno interessato imprenditori e titolari di esercizi commerciali e amministratori a Terracina, atti che alludono al «controllo di interi settori commerciali della zona, coartando la libertà negoziale di imprenditori attivi nel campo delle imprese edili, funebri e delle pulizie»¹³. Non da meno, la presenza della criminalità organizzata appare radicata nel mercato ortofrutticolo di Fondi, ove la criminalità organizzata, sia legata ai clan camorristi che alle 'ndrine calabresi, gestisce in maniera monopolistica le rotte della commercializzazione dei prodotti. Un ulteriore sintomo della penetrazione della criminalità organizzata di stampo camorrista, viene interpretato dall'alta frequenza della costruzione e successiva estinzione di società finanziarie, di distribuzione alimentare e di abbigliamento. Preoccupante anche il quadro che emerge a Latina, ove accanto alle estorsioni e all'usura, sempre più evidente risulta la diffusione della criminalità nelle zone di Ardea, Aprilia, Anzio e Nettuno. Nei due comuni costieri, in particolare, opera un'organizzazione criminale di origine calabrese, insediata nel territorio e capace di inquinare la pubblica amministrazione, con modalità tipiche delle organizzazioni mafiose, in tale misura da provocare, nel novembre 2005, lo scioglimento del Consiglio comunale di Nettuno, primo comune sciolto per infiltrazione mafiosa in una regione non del Mezzogiorno. Il panorama della presenza della criminalità organizzata nel territorio laziale segnala anche il coinvolgimento delle organizzazioni nello smaltimento illecito dei rifiuti, un fenomeno che riguarda tutte le province, ma che interessa in particolare il frusinate, ove si è evidenziato l'interesse del clan camorrista dei casalesi che: «at-

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibidem.*

traverso prestanome locali, gestiscono in maniera illegale attività industriali per lo smaltimento di rifiuti tossici e speciali»¹⁴.

Puglia

Nella Relazione riferita al Distretto di Bari, si evidenzia come nel territorio siano tuttora presenti molteplici clan, alcuni storici con una propria autonomia extraregionale, altri sorti dalla continua mutazione genetica della bande locali. Tra le peculiarità della situazione barese, si evidenzia pertanto l'alta frammentazione delle organizzazioni, segnate da frequenti avvicendamenti al vertice e da un'elevata mobilità degli appartenenti ai clan, con l'inserimento nelle organizzazioni di elementi giovani. «La multiforme presenza malavitoso che, sul territorio barese, si definisce a seguito di così mutevoli accordi ed alleanze, è sempre stata fattore di generazione di scontri armati, derivando dalla continua competizione in atto tra le sue articolazioni a fini del controllo di lucrose speculazioni un costante pericolo di violente contrapposizioni»¹⁵. Tuttavia, negli ultimi anni i contrasti armati si sono sensibilmente ridotti fino quasi a scomparire. Tale tendenza, nella Relazione, viene ricondotta al tentativo, da parte dei capi clan ritornati in libertà, di attuare un processo di espansione criminale ed affaristica, evitando i conflitti intestini e cercando di raggiungere accordi spartitori, sia degli ambiti territoriali che delle attività criminali. La sostanziale tregua conflittuale sarebbe quindi una condizione necessaria per controllare i tradizionali mercati illeciti e portare a termine la riorganizzazione dei sodalizi, falcidiati dagli arresti che hanno decapitato le principali organizzazioni. Le attività illecite restano quelle tradizionali: il traffico di stupefacenti, le estorsioni, il controllo del gioco d'azzardo, l'usura, destinate a garantire l'accumulazione di risorse e ad alimentare «preoccupanti fenomeni di reinvestimento speculativo in attività economiche lecite»¹⁶. Nella relazione si sottolinea come allarmi, in particolare, la pressione estorsiva esercitata sulle imprese baresi, un fenomeno che assume ampia diffusione, pur a fronte di un numero delle denunce che appare del tutto privo di corrispondenza con le dimensioni reali del fenomeno. Una sostanziale ridu-

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ *Ibidem.*

zione dei conflitti tra i gruppi criminali si registra, peraltro, in tutto il territorio della provincia di Bari, con la sola eccezione delle città di Bitonto e Andria, ove alle tradizionali attività sopra ricordate si associa la «perdurante attualità di fenomeni di c.d. criminalità rurale, di norma riferibile a reati perpetrati nel settore agricolo, le cui attività illecite comprendono una gamma di delitti quali le estorsioni in danno di coltivatori diretti ed imprenditori agricoli, i danneggiamenti a colture e strutture agricole, i furti di attrezzature e mezzi agricoli»¹⁷. Particolarmente allarmante, viene definita, la tendenza alla moltiplicazione di segnali rivelatori di una crescente pressione intimidatoria delle organizzazioni criminali nei confronti dei rappresentanti delle amministrazioni locali. Altrettanto preoccupante appare nella Relazione sul Distretto di Bari, l'analisi della presenza della criminalità organizzata nella provincia di Foggia, ove i tradizionali traffici illegali assumono dimensioni allarmanti anche «con riferimento a fenomeni, non più episodici né circoscritti, di profonda infiltrazione del tessuto imprenditoriale e di condizionamento della pubblica amministrazione»¹⁸. L'organizzazione criminale, da anni operante in Capitanata, denominata «Società», presenta una struttura piramidale, suddivisa in «Batterie» locali, dotate di relativa autonomia e di forte coesione interna, secondo il giudizio degli organismi centrali di polizia, determina, nel foggiano, una situazione in cui «la pervasività delle organizzazioni criminali fa sì che l'azione mafiosa comprima in vari punti il regolare svolgimento della convivenza civile»¹⁹. La presenza della criminalità organizzata nella provincia dauna si concentra nei comuni popolosi di Cerignola, Ortanova, San Severo, Manfredonia e Lucera e, più in generale, nell'area garganica. Le note della Relazione riferite al Distretto di Lecce, che comprende anche le province di Brindisi e Taranto, rimandano ad un territorio interessato da fenomeni criminosi omogenei in quanto a tipologia dei reati ma disomogenei in considerazione delle organizzazioni criminali cui sono attribuiti. Infatti, mentre nei territori leccese e brindisino operano organizzazioni riconducibili alla Sacra Corona Unita nel tarantino sono attivi gruppi autonomi non ricollegabili alla storica associazione criminale pugliese. Nel-

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ Direzione Investigativa Antimafia, Relazione semestrale, secondo semestre 2006.

l'ambito del distretto vi è stata negli ultimi anni un'azione di contrasto che ha fortemente ridimensionato i clan criminali, di cui sono testimonianza l'assenza, dal 2003, di omicidi di tipo mafioso, così come la mancanza di latitanti di rilievo. Nella provincia di Lecce si è confermata la tendenza ad una riduzione delle manifestazioni esteriori che alludono alla presenza della criminalità organizzata, con un ulteriore segnale positivo indicato nell'aumento delle denunce di estorsione, ed in particolare dei procedimenti con indagati noti (111), rispetto a quelli contro ignoti (53), indice di una maggiore fiducia nell'intervento giudiziario. In provincia di Brindisi le indagini hanno evidenziato un capillare controllo delle attività commerciali ed imprenditoriali della città, soggetti ad attività estorsive, rilevate, peraltro anche nel territorio tarantino, con il corollario di attività di riciclaggio del denaro in varie attività imprenditoriali.

Nella Relazione, si sottolinea come le organizzazioni criminose attive nel distretto di Lecce «hanno operato una strategia di collegamento con ambienti politici e istituzionali e tentativi di infiltrazione negli appalti pubblici e nei servizi pubblici»²⁰. Questa asserzione viene accompagnata dalla elencazione di una serie di episodi di infiltrazione negli appalti pubblici, di condizionamento delle scelte di amministrazioni comunali, anche con attentati agli amministratori e di numerosi casi, in tutte e tre le province, di rapporti tra frange criminali ed esponenti della politica, con il cosiddetto voto di scambio e fenomeni di condizionamento mafioso della libera espressione di voto.

Campania

Il quadro della presenza della criminalità organizzata di tipo camorrista, proposto nella relazione riferita al Distretto di Napoli, evidenzia, come ormai evidente da alcuni anni, la presenza di una molteplicità di gruppi strutturati, dediti ad attività illecite di ogni tipo. L'elevata densità della presenza dei clan, strutturati ma non organici ad una unica associazione criminale, su un'area territoriale ristretta provoca frequenti conflitti, che hanno portato Napoli al

²⁰ Direzione nazionale Antimafia, Relazione annuale sulle attività svolte dal procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2006-30 giugno 2007, Roma, dicembre 2007.

centro delle cronache con 96 omicidi di matrice camorrista nel corso del 2007. Nella sola provincia di Napoli, operano tuttora circa 100 gruppi camorristi, a prevalente conduzione familiare e, ciascuno di essi, su un ben definito ambito territoriale. I gruppi camorristi, nelle zone di rispettiva influenza hanno creato, attraverso il ferreo controllo del territorio, dei veri e propri quartieri Stato ove hanno imposto agli abitanti, affiliati e no, proprie leggi, la cui trasgressione è punita con pene severe.

Il quadro della capacità di penetrazione e di condizionamento espresso nell'analisi proposta dalla Direzione nazionale antimafia è difficilmente riassumibile, giova pertanto fare riferimento al testo ove si legge che: «Al fine di raggiungere i loro obiettivi, i suddetti gruppi tendono, sovente, a condizionare le competizioni elettorali, soprattutto quelle amministrative, inserendo nelle liste propri adepti ovvero sostenendo candidati sui quali riversare masse di voti, acquisiti con il sistema del porta a porta, attraverso la sottile forza di intimidazione, derivante dal carisma criminale dei loro esponenti di vertice. Tale tendenza mira ad infiltrare le attività della Pubblica Amministrazione, all'ulteriore scopo di orientarne le scelte e di assumere il controllo diretto e/o indiretto dei pubblici appalti, mediante proprie imprese e attraverso la imposizione di subappalti di noli a freddo o a caldo ovvero imponendo alle imprese aggiudicatrici tangenti di elevato importo. In tal modo, le organizzazioni camorriste raggiungono l'irrinunciabile obiettivo del controllo, sia pur parziale, dell'economia»²¹.

A conferma delle preoccupazioni espresse nella relazione sulla infiltrazione delle organizzazioni camorriste nelle Pubbliche Amministrazioni vi è l'elevato numero di provvedimenti di scioglimento di Comuni della provincia di Napoli, provvedimento che ha interessato anche una ASL. Il modello operativo della camorra imprenditrice è rappresentato nella Relazione con una sintesi efficace: «Peculiare tendenza dei gruppi camorristi è quella di intessere, nei territori di loro operatività, collegamenti con titolari di Istituti di Credito, dottori commercialisti ed altri professionisti, in grado di porre in essere operazioni di occultamento di illeciti capitali e, quindi, di reimpiego di essi in attività solo formalmente legali, anche a mezzo di un loro trasferimento all'estero, mediante operazioni commer-

²¹ *Ibidem*.

ciali transnazionali. Molti dei sodalizi camorristi hanno affinato la loro capacità di percepire con anticipo la apertura di nuovi mercati illeciti da sfruttare, così come è avvenuto in passato con il tempestivo inserimento nei mercati dell'Est dopo la caduta dei muri. Costituiscono settori di intervento privilegiato, perché altamente remunerativi, la produzione e la commercializzazione, su larga scala, di prodotti con marchi contraffatti e il traffico illecito dei rifiuti, nel quale le organizzazioni operano attraverso una fitta rete di imprese, che agiscono in perfetta sinergia, per la raccolta, il trasporto, lo stoccaggio e lo smaltimento di rifiuti di ogni genere, spesso tossici e altamente nocivi»²². Le principali fonti dirette di illeciti guadagni dei gruppi camorristi, che operano nel napoletano, continuano ad essere quelle tradizionali: le estorsioni, l'usura, il traffico di sostanze stupefacenti e di armi, le frodi all'Unione Europea e il lotto ed il toto clandestini e, in misura minore, il contrabbando di tabacchi. Le attività economiche, anche quelle di più modeste dimensioni, sono sottoposte ad estorsione e, anche a Napoli le denunce, pur essendo aumentate, sono ancora poche se considerate con riferimento al numero effettivo di estorsioni consumate e/o tentate. Nella Relazione, si propone addirittura una stima al rialzo rispetto alla denuncia fatta da Confesercenti, che nel Rapporto SOS Impresa del 2006, ha affermato che oltre il 50% delle imprese operanti in provincia di Napoli è sottoposto ad azioni estorsive. «Sembra poter affermare che l'indicato dato è sottostimato, poiché molteplici indagini giudiziarie hanno permesso di accertare che esercizi commerciali di diverso tipo sono, di fatto, di proprietà di esponenti apicali dei sodalizi camorristi, seppure gestiti, in genere, da loro prestanome»²³. A ciò ha concorso, tra gli altri la diffusione dell'usura, che di fronte all'impossibilità di far fronte al pagamento degli altissimi interessi usurari, costringe gli imprenditori, non di rado, a cedere interamente le loro imprese o parte di esse ad esponenti di gruppi camorristi, che lasciano loro la titolarità soltanto formale ovvero la gestione degli esercizi commerciali. L'usura è veicolo di acquisizione di imprese legali da parte delle organizzazioni criminali che, attraverso le imprese legali controllate, conseguono anche il lavaggio dei proventi illeciti ed il loro reimpiego in altre attività legali. Anche in

²² *Ibidem.*

²³ *Ibidem.*

questo caso la sintesi proposta nella Relazione è assai esplicita: «Questa vera e propria economia criminale ha effetti devastanti e irreversibili sull'economia legale: inquina i circuiti finanziari e creditizi, altera la concorrenza e l'andamento dei mercati, facendo ricorso a strumenti estranei al mondo imprenditoriale legale, incentiva l'economia sommersa e la sottrazione di masse finanziarie al prelievo fiscale»²⁴. Egemone nell'intera provincia di Caserta, è l'organizzazione camorrista denominata clan dei Casalesi, che è tuttora attiva, con ramificazioni in diverse parti del territorio nazionale ed anche all'estero, soprattutto nei paesi dell'Est europeo. Al clan dei Casalesi aderiscono quasi tutti i clan che operano in ambiti territoriali delimitati della provincia di Caserta, costretti, comunque, a versare una parte dei proventi illeciti acquisiti in una cassa comune gestita dai vertici dell'organizzazione casalese, che distribuisce, sotto forma di veri e propri stipendi, agli affiliati dei singoli gruppi tributari. I Casalesi «tentano, spesso con successo, di inserirsi negli appalti pubblici, infiltrandosi nelle amministrazioni locali e mantenendo rapporti collusivi con settori imprenditoriali ed anche con ambienti istituzionali. Esse operano anche nell'illecito e altamente remunerativo settore dello smaltimento di rifiuti di ogni tipo, soprattutto tossici e nocivi, sono dedite al traffico di sostanze stupefacenti, sottopongono ad estorsioni generalizzate gli operatori economici e industriali, reinvestono i capitali illeciti in aziende agricole, casearie ed edilizie, in complessi immobiliari e in supermercati e gestiscono, in maniera quasi monopolistica, attraverso la istituzione di consorzi ad esse facenti capo, il mercato del calcestruzzo»²⁵. Nonostante gli arresti di capi, esponenti di vertice e gregari, nell'ordine di migliaia di unità, avvenuti negli ultimi anni, l'organizzazione casalese può contare sempre su nuovi giovani affiliati «reclutati» facilmente a causa dell'altissimo indice di disoccupazione esistente nella provincia di Caserta. Legami con i Casalesi vengono attribuiti ai sodalizi criminali attivi nella provincia di Avellino, dediti al compimento di tradizionali attività illecite, sempre più interessati agli appalti pubblici e capaci di reinvestire i consistenti proventi illeciti in traffici di sostanze stupefacenti, in attività commerciali e in possidenze immobiliari. Nella città di Avellino «... la pressione estorsiva

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ *Ibidem.*

nei confronti degli operatori commerciali è stata così intensa che molti di essi hanno preferito cedere i loro esercizi ad esponenti del sodalizio [...] È stata giudiziariamente accertata la capacità degli esponenti di vertice del sodalizio di orientare l'aggiudicazione di appalti, di garantire la distribuzione dei lavori in subappalto e di porsi quali autorevoli intermediari fra imprenditori e pubblici amministratori»²⁶. Mentre, meno pressante appare la presenza della criminalità organizzata nel beneventano ove, tuttavia, diverse investigazioni hanno fatto registrare un concreto interessamento dei clan camorristi per il flusso di finanziamenti pubblici destinato alla realizzazione di opere e infrastrutture. Una ripresa dell'azione criminosa viene rappresentata nella relazione riferita al Distretto di Salerno con riferimento alle attività tradizionali del traffico di stupefacenti, delle estorsioni, dell'usura, del controllo del gioco d'azzardo, del controllo e la gestione degli apparecchi videopoker, delle infiltrazioni nel sistema degli appalti pubblici, del tentativo di inquinamento di alcuni settori del mondo politico-amministrativo locale, «... non sempre impermeabili, specie in alcune zone dell'Agro nocerino sarnese, alla nefasta influenza criminale della camorra»²⁷. Nell'analisi proposta l'effervescenza criminale è da attribuirsi al riassetto del panorama criminale, con il declino dei gruppi criminali di più antica origine, sostituiti da nuovi soggetti desiderosi di occupare lo spazio criminale, con la riemersione di personaggi un tempo affiliati ai clan cutoliani, reduci da lunghe carcerazioni. Nel territorio salernitano l'area nocerina risulta quella che presenta la più intensa concentrazione di gruppi criminali e la maggiore permeabilità ai rischi di infiltrazione mafiosa nel tessuto socio-economico locale.

3.5.3. Un approfondimento territoriale attraverso l'analisi degli indici statistici in riferimento a Lombardia, Veneto, Lazio, Campania e Puglia

L'approccio statistico alla misurazione dei livelli di criminalità organizzata e di criminalità economica richiede, come più volte osservato, molta prudenza in considerazione dei limiti di cui soffrono le statistiche basate sulla criminalità apparente. È solo il caso di ri-

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibidem.*

cordare che la principale fonte statistica sulla criminalità, il Sistema di Indagine (SDI), gestito dal Ministero dell'Interno, raccoglie e analizza i dati relativi a tutte le denunce presentate dalle Forze di Polizia all'Autorità Giudiziaria.

Tutte le denunce, ovviamente, non corrispondono a tutti i delitti che si consumano nella realtà, e se per taluni reati la forbice tra realtà e apparenza, tra ciò che accade e ciò che si registra, è molto piccola, per altre fattispecie siamo in presenza di un vero e proprio «buco nero». In altri termini, le denunce per furto di automobile, verosimilmente corrispondono ai reati, poiché i veicoli spesso sono assicurati e anche quando non lo sono, si sporge denuncia per propria tutela, mentre la gran parte dei reati della criminalità organizzata e della criminalità economica sfuggono ad ogni rilevazione, rendendo le statistiche assai deboli nella capacità di rappresentare i fenomeni criminali. Con queste elementari avvertenze si può tuttavia, con i materiali disponibili, abbozzare una sommaria rappresentazione dei reati di criminalità organizzata e della criminalità economica nella loro articolazione territoriale; ipotizzando che il numero delle mancate denunce sia sostanzialmente omogeneo nei diversi territori²⁸, si può anche provare a definire una serie di raffronti tra le cinque regioni e le province capoluogo, interessate dagli approfondimenti. Nelle note che seguono saranno pertanto proposti alcuni raffronti statistici tra i diversi territori, utilizzando come riferimento due indici specifici: l'indice di criminalità organizzata e l'indice di criminalità economica. La scelta di indicizzare i due campi di osservazione (criminalità organizzata e criminalità economica) risponde all'esigenza di evitare l'utilizzo di dati complessivi sui reati – su tutti i reati – che poco o nulla ci aiutano nella comprensione dell'incidenza della criminalità economica organizzata. La separazione tra i due campi (criminalità organizzata e criminalità economica), alla luce di quanto più volte osservato, sull'intreccio, sempre più presente tra diverse forme di criminalità, è, per certi aspetti, una forzatura poiché non vi è dubbio che la criminalità organizzata, in quanto tale, è responsabile di parte dei reati generalmente ascritti alla criminalità economica. Come abbiamo, più volte, ripetuto il confine tra i due campi è sempre più labile; tuttavia ci è parso utile

²⁸ In realtà le indagini di vittimizzazione hanno evidenziato una minore propensione alla denuncia dei reati nelle regioni del Mezzogiorno.

mantenere questa distinzione che ha permesso di cogliere alcune suggestioni che accompagnano queste note. La definizione dei reati considerati per la composizione degli indici è stata condizionata dalla disponibilità, non sempre ottimale, di voci elementari – quindi di specifici reati – poiché, in molti casi, nelle statistiche istituzionali vi sono accorpamenti tra reati che condizionano l'utilizzo, nei nostri indici, di alcuni delitti²⁹.

L'indice di criminalità organizzata

L'indice di criminalità organizzata esprime il rapporto tra il numero di reati «indicatori della presenza» della criminalità organizzata per 10.000 abitanti. In particolare, per la definizione dell'indice, sono conteggiati reati propri delle associazioni criminali quali: gli omicidi di tipo mafioso, l'associazione di tipo mafioso e le estorsioni. Accanto a questi delitti sono solitamente considerati anche reati accessori, quali il «Danneggiamento seguito da incendio», che è frequentemente correlato all'esercizio dell'attività estorsiva e alcune tipologie di rapine gravi, che presuppongono la presenza di forme organizzate di criminalità. È, con tutta evidenza, una *proxy* della presenza della criminalità organizzata, stimata sulla base di alcuni delitti caratteristici della presenza delle mafie, o comunque largamente attribuibili a forme di criminalità organizzata. Pur nell'evidente limitazione quantitativa delle denunce relative ad alcune tipologie di reati, nella comparazione regionale si avverte come la presenza della criminalità organizzata sia decisamente superiore nelle due regioni del Mezzogiorno e minima nel Veneto, con Lazio e Lombardia in posizione mediana.

La distanza tra le regioni si amplierebbe, di gran lunga, considerando i diversi reati, in ragione del loro peso specifico, poiché gli «Omicidi di tipo mafioso» e la «Associazione di tipo mafioso», che assumono valori elevati in Campania, hanno in realtà un'incidenza ben diversa rispetto alle «Rapine gravi» ed allo stesso «Danneggiamento seguito da incendio». Proprio la diffusione di questo reato nelle aree agricole della Puglia, determina un innalzamento dell'in-

²⁹ Emblematico il caso delle «truffe e frodi informatiche» che comprende diverse voci, dalle truffe art. 640 c.p. – l'insieme delle truffe – ma anche le frodi informatiche (art. 640 ter) e le truffe per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640 bis), una voce assai interessante, ma purtroppo non disponibile su scala territoriale.

Tabella 3.16. *Indice di criminalità organizzata - Anno 2006*

	Lombardia	Veneto	Lazio	Campania	Puglia	ITALIA
Omicidi di tipo mafioso	0	0	0	67	5	109
Estorsioni	652	218	348	1.101	571	5.288
Danneggiamento seguito da incendio	811	346	619	656	1.012	10.066
Rapine in banca	636	189	245	108	121	2.828
Rapine in uffici postali	131	20	41	52	20	565
Rapine a rappresentanti di preziosi	1	2	4	2	0	16
Rapine a trasportatori di valori bancari	2	1	0	1	1	9
Rapine a trasportatori di valori postali	0	2	3	7	0	16
Rapine di automezzi pesanti trasportanti merci	4	0	9	24	6	58
Associazione di tipo mafioso	2	0	3	50	3	123
Totale	2.240	778	1.272	2.068	1.739	19.079
Indice di criminalità organizzata	2,36	1,64	2,40	3,57	4,27	3,25

Fonte: Elaborazione IRES su dati Direzione centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale

Tabella 3.17. *Indice di criminalità organizzata per i soli reati «propri» - Anno 2006*

	Campania	Puglia	Lazio	Lombardia	Veneto	ITALIA
Omicidi di tipo mafioso	67	5	0	0	0	109
Associazione di tipo mafioso	50	3	3	2	0	123
Estorsioni	1.101	571	348	652	218	5.288
Totale delitti	1.218	579	351	654	226	5.520
Indice di criminalità organizzata (solo reati propri)	2,10	1,42	0,66	0,69	0,48	0,94

Fonte: Elaborazione IRES su dati Direzione centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale

dice per la regione che, giova considerare, conta solo 5 casi di «Omicidio di tipo mafioso» (contro i 67 della Campania) e 3 casi di «Associazione di tipo mafioso» (contro i 50 casi della Campania).

Infatti, limitando la osservazione ai soli reati «propri» della criminalità organizzata (omicidi di tipo mafioso, associazione di tipo mafioso, estorsioni), la diffusione territoriale si ridisegna, con un sostanziale primato della Campania (2,10), che stacca nettamente la Puglia (1,42). È interessante osservare come, considerando i soli reati «propri» di criminalità organizzata, le due regioni del Mezzogiorno siano di gran lunga oltre la media nazionale (0,94), mentre le altre tre regioni segnano valori di molto inferiori, con il Veneto (0,48) a chiudere la graduatoria.

La rappresentazione di questa ulteriore elaborazione è proposta nella tabella 3.17.

L'indice di criminalità economica

L'indice di criminalità economica esprime il rapporto tra il numero di reati ascrivibili al campo della criminalità economica, o comunque con ricadute dirette sull'economia, per 10.000 abitanti. Per la definizione dell'indice, sono conteggiati tutti i reati specifici, identificabili nelle statistiche istituzionali, che rientrano nella sfera dell'economia. Per quanto si sia selezionato un *panel* piuttosto ampio di reati di diversa natura, inclusi quelli contro la pubblica amministrazione e contro la salute pubblica, si tratta comunque di una *proxy* della presenza della criminalità economica. In primo luogo mancano le fattispecie dei reati finanziari³⁰ e dei reati societari³¹. Vi è poi il più volte ricordato limite oggettivo, insito nelle fonti amministrative, che presentano veri e propri «buchi neri» per molte fattispecie di reato. Tuttavia, la rilevazione di un'ampia gamma di delitti consente, se non altro, la possibilità di operare un raffronto territoriale fra indici omogenei, nell'ipotesi che lacune ed omissioni si spalmino in modo omogeneo nel territorio nazionale. Dal raffronto emerge un quadro che ordina le regioni secondo linee tendenzialmente analoghe a quelle evidenziate nell'analisi dell'indice di cri-

³⁰ In particolare i reati di aggrigotaggio, aggrigotaggio su strumenti finanziari e *insider trading*.

³¹ In particolare i reati di falso in bilancio, false comunicazioni sociali e i reati che regolano la concorrenza.

Tabella 3.18. *Indice di criminalità economica*

	Lombardia	Veneto	Lazio	Campania	Puglia	ITALIA
Riciclaggio e impiego di denaro	165	47	157	165	118	1.154
Contrabbando	71	37	63	462	130	214
Delitti informatici	417	217	158	221	112	2.326
Contraffazione di marchi e prodotti industriali	207	51	780	284	191	2.037
Violazione della proprietà intellettuale	467	101	1.389	1.748	581	6.459
Peculato	22	18	44	18	20	287
Peculato mediante profitto dell'errore altrui			1		1	15
Malversazione a danno dello Stato	17		1	6	13	54
Indebita percezione di erogazioni	28	15	21	23	59	914
Concussione	14	3	11	17	7	107
Corruzione per un atto d'ufficio	4		3	1		16
Corruzione in atti giudiziari	1	2	1		1	10
Corruzione di persona inc. pubblico servizio			1	3	1	8
Istigazione alla corruzione	30	8	9	47	17	184
Abuso di ufficio	58	51	87	112	90	1.038
Rivelazione di segreti di ufficio	10	6	6	7	4	65
Omissione o rifiuto di atti d'ufficio	69	32	104	188	71	1.039
Militato credito	39	17	36	26	15	245
Abusivo esercizio di una professione	98	56	43	62	44	708
Turbata libertà degli incanti	16	5	15	18	11	141
Inadempimento di contratti di pubbl. forniture	5		2	2	4	52

(segue)

Tabella 3.18. (segue)

	Lombardia	Veneto	Lazio	Campania	Puglia	ITALIA
Frode nelle pubbliche forniture	2	1	6	8	21	111
Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari - delitti colposi contro salute	13	15	13	22	12	141
Adulterazione e contraffazione di alimenti	19	6	17	23	15	173
Adulterazione e contraffazione in danno della pubblica salute	6		1	4	4	30
Commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate	5	3	3	13	3	39
Commercio o somministrazione di medicinali guasti	12	3	12	2	3	71
Commercio di sostanze alimentari nocive	7	10	5	61	29	196
Omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro	2	2	3	8	12	61
Inosservanza norme rapporti lavoro	2		2	2	1	10
Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti - d.lgs. 152/2006 art. 2	3	1		2	2	42
Usura	37	14	25	58	49	328
Totale delitti denunciati	1.846	721	3.019	3.613	1.641	18.275
Indice di criminalità economica	1,95	1,52	5,69	6,24	4,03	3,11

Fonte: Elaborazione IRES su dati Direzione centrale della Polizia Criminale - Servizio analisi Criminale

minalità organizzata. In altri termini, si evidenzia una significativa correlazione tra gli indici di criminalità organizzata e gli indici di criminalità economica che allude ad un legame diretto tra le due variabili. L'indice regionale più elevato si riscontra in Campania (6,24) mentre valori rilevanti, comunque superiori alla media nazionale (3,11), si riscontrano nel Lazio (5,69) e in Puglia (4,03). Campania e Puglia, giova ricordare, segnano indici superiori alla media nazionale, anche nella considerazione dell'indice di criminalità organizzata, che vede il Lazio al terzo posto. Per altro verso, Lombardia e Veneto si collocano in coda con indici di criminalità economica rispettivamente, dell'1,95% e dell'1,52%, nello stesso ordine con cui compaiono nella graduatoria secondo l'indice di criminalità organizzata. Si può quindi ipotizzare che, al di là dei limiti delle statistiche e della mancanza di dati, per molti reati della criminalità economica, laddove maggiore è l'indice di presenza della criminalità organizzata, più dense appaiono le attività della criminalità economica.

Tale assunto si evidenzia con maggior forza se, in un ulteriore esercizio di contabilità dei delitti rilevati, proviamo a sommare, in un'unica tabella, i reati indicatori della presenza della criminalità organizzata ed i reati della criminalità economica o comunque incidenti sull'economia, provando ad ipotizzare un indice della criminalità economica organizzata. Nella tabella che segue, sempre con riferimento alla popolazione residente, sono definiti, per le cinque regioni e per l'Italia, gli indici di criminalità economica organizzata. L'indice di criminalità economica organizzata, così definito, stacca nettamente, rispetto al dato della media nazionale (6,36) le condizioni che si definiscono nelle cinque regioni, ponendo, da un lato Campania, Lazio e Puglia e dall'altro Lombardia e Veneto con differenze assai rilevanti poiché l'indice della Campania risulta tre volte superiore a quello del Veneto e più che doppio rispetto alla Lombardia.

Tabella 3.19. Indice di criminalità economica organizzata

<i>Lombardia</i>	<i>Veneto</i>	<i>Lazio</i>	<i>Campania</i>	<i>Puglia</i>	<i>Italia</i>
4,31	3,16	8,09	9,78	7,75	6,36

Fonte: Elaborazione IRES su dati Direzione centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale

Annotazione in riferimento alle truffe e alle frodi informatiche

Nelle tabelle proposte non sono state considerate le truffe, fattispecie di reato che, nel 2006, conta nel totale nazionale, 106.851 denunce. Ciò è dovuto a due ordini di fattori, tra loro correlati. La voce «Truffe e frodi informatiche», comprende molti reati diversi, che hanno un'incidenza numerica rilevante, rispetto alle altre fattispecie di reato considerate in tabella, tale da alterare significativamente l'indice. Inoltre, la definizione dei reati specifici che compongono tale aggregato è disponibile solo nel totale nazionale, rappresentato in tabella.

Tabella 3.20. Truffe e frodi informatiche - Italia - Anno 2006

<i>Delitti</i>	<i>Italia</i>
Truffe art. 640 c.p.	75.598
Truffe per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640 bis)	2.684
Frodi informatiche	28.345
Fraudolenta distruzione della cosa propria e mutilazione fraudolenta della propria persona	214
Totale truffe e frodi informatiche	106.851

Fonte: Elaborazione IRES su dati Direzione centrale della Polizia Criminale - Servizio analisi Criminale

Come ben evidente, si tratta di reati assai diversi tra loro, considerando, in particolare, la genericità dell'art. 640, che comprende molte fattispecie di delitti, aspetto del resto comune alla voce «frodi informatiche». A livello regionale e provinciale è disponibile solo il dato aggregato, relativo all'insieme delle «Truffe e frodi informatiche» che non consente, per quanto osservato in precedenza, particolari approfondimenti. L'indice delle truffe e frodi informatiche, rapportato a 10.000 abitanti, si presenta con valori massimi, pressoché analoghi, in Campania e Veneto, superiori al dato medio nazionale (18,19), su cui si attesta la Lombardia, mentre Lazio e Lombardia segnano un'incidenza inferiore.

Tabella 3.21. Truffe e frodi informatiche - Anno 2006

	<i>Lombardia</i>	<i>Veneto</i>	<i>Lazio</i>	<i>Campania</i>	<i>Puglia</i>	<i>Italia</i>
Truffe e frodi informatiche	17.533	10.385	8.173	12.705	5.710	106.851
Indice truffe	18,50	21,92	15,41	21,94	14,02	18,19

Fonte: Elaborazione IRES su dati Direzione centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale

Allegati statistici al paragrafo 3.5.3

Allegato 1. Gli indici provinciali di criminalità organizzata

L'osservazione degli indici di criminalità organizzata nelle singole regioni, evidenzia una sorta di geografia della criminalità organizzata, piuttosto coerente, nonostante i limiti della rilevazione, con le analisi prodotte nei rapporti istituzionali sulla diffusione delle mafie.

Nel caso della Regione Campania si evidenzia, pur nel tendenziale appiattimento dei dati, dovuto ai fattori più volte ricordati, la posizione di Napoli che manifesta l'indice di criminalità più elevato e si legge come, considerando i reati specifici (omicidio di tipo mafioso e associazione di tipo mafioso) la provincia di Caserta si segnali come un'area particolarmente segnata dalla presenza della camorra.

Tabella 3.22. Indice di criminalità organizzata. Regione Campania - Anno 2006

	<i>Avellino</i>	<i>Benevento</i>	<i>Caserta</i>	<i>Napoli</i>	<i>Salerno</i>	<i>Totale</i>
Omicidi di tipo mafioso	1	0	11	55	0	67
Estorsioni	63	27	166	710	135	1.101
Danneggiamento seguito da incendio	78	54	74	314	136	656
Rapine in banca	11	10	7	60	20	108
Rapine in uffici postali	1	0	5	26	1	33
Rapine a rappresentanti di preziosi	0	0	0	0	2	2
Rapine a trasportatori di valori bancari	0	0	1	0	0	1
Rapine a trasportatori di valori postali	0	0	0	7	0	7
Rapine di automezzi pesanti trasportanti merci	3	0	7	13	3	26
Associazione di tipo mafioso	0	0	13	33	4	50
Totale	157	91	284	1.218	320	2.051
Indice di criminalità organizzata	3,59	3,15	3,20	3,95	2,93	3,54

Fonte: Elaborazione IRES su dati Direzione centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale

Nel caso della Puglia, il primato della provincia di Foggia si determina in ragione della forte dimensione rurale della presenza della criminalità organizzata pugliese e dell'elevato numero di reati di «Danneggiamento seguito da incendio» che l'esercizio della pratica estorsiva determina in tale contesto. Per altro verso, si può osservare come nella provincia di Bari siano concentrate la gran parte delle denunce per i reati specifici (omicidio di tipo mafioso e associazione di tipo mafioso).

Tabella 3.23. Indice di criminalità organizzata. Regione Puglia - Anno 2006

	<i>Bari</i>	<i>Brindisi</i>	<i>Foggia</i>	<i>Lecce</i>	<i>Taranto</i>	<i>Totale</i>
Omicidi di tipo mafioso	4	0	0	0	1	5
Estorsioni	216	50	142	93	70	571
Danneggiamento seguito da incendio	292	133	253	224	110	1.012
Rapine in banca	47	9	39	19	7	121
Rapine in uffici postali	5	0	7	7	1	20
Rapine a rappresentanti di preziosi	0	0	0	0	0	0
Rapine a trasportatori di valori bancari	0	0	1	0	0	1
Rapine a trasportatori di valori postali	0	0	0	0	0	0
Rapine di automezzi pesanti trasportanti merci	5	0	0	0	1	6
Associazione di tipo mafioso	2	0	1	0	0	3
Totale	571	192	443	343	190	1.739
Indice di criminalità organizzata	3,58	4,75	6,47	4,25	3,27	4,27

Fonte: Elaborazione IRES su dati Direzione centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale

Piuttosto coerente risulta anche il dato relativo alla regione Lazio, ove emergono le criticità rilevate in ambito di analisi della criminalità nella provincia di Latina.

Nell'osservazione dell'indice di criminalità organizzata in Lombardia, emerge, anche in questo caso con una buona correlazione con le analisi criminali, il dato negativo di Milano, che con Brescia e Pavia, manifesta indici superiori alla media regionale.

Tabella 3.24. Indice di criminalità organizzata. Regione Lazio - Anno 2006

	<i>Roma</i>	<i>Viterbo</i>	<i>Rieti</i>	<i>Latina</i>	<i>Frosinone</i>	<i>Totale</i>
Omicidi di tipo mafioso	0	0	0	0	0	0
Estorsioni	233	26	6	53	30	348
Danneggiamento seguito da incendio	446	34	8	102	29	619
Rapine in banca	202	6	6	14	17	245
Rapine in uffici postali	36	1	1	0	3	41
Rapine a rappres. di preziosi	4	0	0	0	0	4
Rapine a trasportatori di valori bancari	0	0	0	0	0	0
Rapine a trasportatori di valori postali	3	0	0	0	0	3
Rapine di automezzi pesanti trasportanti merci	5	0	0	1	3	9
Associazione di tipo mafioso	3	0	0	0	0	3
Totale	932	67	21	170	82	1.272
Indice di criminalità organizzata	2,43	2,21	1,36	3,24	1,67	2,40

Fonte: Elaborazione IRES su dati Direzione centrale della Polizia Criminale Servizio Analisi Criminale

Anche nel caso del Veneto, l'analisi statistica, pur rivelando, come prevedibile, valori decisamente bassi di presenza della criminalità organizzata, definisce una «gerarchia» che vede la provincia di Venezia, capoluogo di regione, assumere un indice nettamente superiore al dato medio regionale. Giova osservare che in Veneto sono del tutto assenti le denunce relative ai due reati specifici (omicidio di tipo mafioso e associazione di tipo mafioso).

Tabella 3.25. *Indice di criminalità organizzata, Regione Lombardia - Anno 2006*

	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MI	PV	SD	VA	Totale
Omicidi di tipo mafioso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Estorsioni	68	66	30	17	15	12	17	305	38	11	73	652
Danneggiamento seguito da incendio	53	109	29	31	20	5	23	376	67	24	74	811
Rapine in banca	44	131	23	28	7	11	27	318	21	0	26	636
Rapine in uffici postali	7	33	10	3	1	6	3	58	5	2	3	131
Rapine a rappresentanti di preziosi	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Rapine a trasportatori di valori bancari	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2
Rapine a trasportatori di valori postali	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rapine di automezzi pesanti trasportanti merci	0	3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	4
Associazione di tipo mafioso	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2
Totale	173	342	92	80	43	35	70	1.060	131	37	176	2.239
Indice di criminalità organizzata	1,67	2,89	1,63	2,30	1,32	1,65	1,78	2,74	2,54	2,06	2,07	2,36

Fonte: Elaborazione IRES su dati Direzione centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale

Tabella 3.26. Indice di criminalità organizzata - Regione Veneto - Anno 2006

	Padova	Belluno	Rovigo	Treviso	Venezia	Verona	Vicenza	Totale
Omicidi di tipo mafioso	0	0	0	0	0	0	0	0
Estorsioni	35	14	17	17	40	56	47	226
Danneggiamento seguito da incendio	55	12	22	51	99	35	64	388
Rapine in banca	48	2	4	21	34	46	28	183
Rapine in uffici postali	2	0	0	7	3	6	2	20
Rapine a rappresentanti di preziosi	1	0	0	0	0	0	1	2
Rapine a trasportatori di valori bancari	1	0	0	0	0	0	0	1
Rapine a trasportatori di valori postali	0	0	0	0	1	0	1	2
Rapine di automezzi pesanti trasportanti merci	0	0	0	0	0	0	0	0
Associazione di tipo mafioso	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	142	28	43	96	177	143	143	772
Indice di criminalità organizzata	1,59	1,32	1,76	1,13	2,13	1,64	1,70	1,63

Fonte: Elaborazione IRES su dati Direzione centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale

Allegato 2. Gli indici provinciali di criminalità economica

Tabella 3.27. Delitti denunciati per provincia e indice di criminalità economica - Regione Campania - Anno 2006

	<i>Avellino</i>	<i>Benevento</i>	<i>Caserta</i>	<i>Napoli</i>	<i>Salerno</i>	<i>Totale</i>
Riciclaggio e impiego di denaro	4	0	27	114	20	165
Contrabbando	0	0	0	453	9	462
Delitti informatici	16	45	17	131	12	221
Contraffazione marchi e prodotti industriali	4	18	28	221	13	284
Violazione della proprietà intellettuale	88	59	233	1.188	180	1.748
Peculato	3	7	1	6	1	18
Malversazione a danno dello Stato	1			1	4	6
Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato			12	11		23
Concussione	1	5	1	6	4	17
Corruzione per un atto d'ufficio			1			1
Corruzione di persona incaricata di pubb. serv.		2		1		3
Istigazione alla corruzione	5		12	29	1	47
Abuso di ufficio	19	7	29	35	22	112
Rivelazione di segreti di ufficio			1	4	2	7
Omissione o rifiuto di atti d'ufficio	21	7	37	84	39	188
Millantato credito	1	1	3	16	5	26
Abusivo esercizio di una professione	2	3	4	42	11	62
Turbata libertà degli incanti	1	4	6	5	2	18
Inadempimento di contratti e forniture				2		2
Frode nelle pubbliche forniture		1	2	3	2	8
Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari - delitti colposi contro salute	1	1	1	12	7	22
Adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari	1	1	6	12	3	23
Adulterazione e contraffazione di altre cose in danno della pubblica salute				4		4

(segue)

Tabella 3.27. (segue)

	<i>Avellino</i>	<i>Benevento</i>	<i>Caserta</i>	<i>Napoli</i>	<i>Salerno</i>	<i>Totale</i>
Commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate			2	11		13
Commercio o somministrazione di medicinali guasti		1		1		2
Commercio di sostanze alimentari nocive	1		2	49	9	61
Omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro			1	6	1	8
Inosservanza norme rapporti lavoro		1		1		2
Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti - d.lgs. 152/2006 art. 2			1		1	2
Usura	6	3	13	25	11	58
Totale delitti	175	166	440	2.473	359	3.613
Indice di criminalità economica	4,00	5,74	4,96	8,01	3,29	6,24

Fonte: Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale

Tabella 3.28. Delitti denunciati per provincia e indice di criminalità economica - Regione Puglia - Anno 2006

	<i>Bari</i>	<i>Brindisi</i>	<i>Foggia</i>	<i>Lecce</i>	<i>Taranto</i>	<i>Totale</i>
Riciclaggio e impiego di denaro	38	10	51	10	9	118
Contrabbando	101	18	3	0	8	130
Delitti informatici	47	10	14	24	17	112
Contraffazione di marchi e prod. indust.	57	81	14	13	26	191
Violazione della proprietà intellettuale	166	59	95	108	153	581
Peculato	7	2	8	3		20
Peculato mediante profitto dell'errore altrui	1					1
Malversazione a danno dello Stato	4	2	1	4	2	13
Indebita percezione di erogazioni	2	9	18	3	27	59
Concussione	3	1		2	1	7
Corruzione per un atto d'ufficio						
Corruzione in atti giudiziari			1			1
Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio	1					1
Istigazione alla corruzione	8	1	3	4	1	17

(segue)

Tabella 3.28. (segue)

	Bari	Brindisi	Foggia	Lecce	Taranto	Totale
Abuso di ufficio	21	3	29	26	11	90
Rivelazione di segreti di ufficio			3	1		4
Omissione o rifiuto di atti d'ufficio	28	4	21	17	1	71
Millantato credito	4	1	1	4	5	15
Abusivo esercizio di una professione	16	7	4	7	10	44
Turbata libertà degli incanti	2	4	2	1	2	11
Inadempimento di contratti di pubb. forniture			3	1		4
Frode nelle pubbliche forniture	13		4	4		21
Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari - delitti colposi contro salute	4	1	2	3	2	12
Adulterazione e contraffazione di alimenti	5	1	2	4	3	15
Adulterazione e contraffazione in danno della pubblica salute	1		1	1	1	4
Commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate		1	1	1		3
Commercio o somministrazione di medicinali guasti				1	2	3
Commercio di sostanze alimentari nocive	17	1	3		8	29
Omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro	7		3		2	12
Inosservanza norme rapporti lavoro		1				1
Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti - d.lgs. 152/2006 art. 2		1			1	2
Usura	18	4	13	11	3	49
Totale delitti denunciati	571	222	300	253	295	1.641
Indice di criminalità economica	3,58	5,50	4,38	3,13	5,08	4,03

Fonte: Elaborazione IRES su dati Direzione centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale

Tabella 3.29. Delitti denunciati per provincia e indice di criminalità economica - Regione Lazio - Anno 2006

	Roma	Viterbo	Rieti	Latina	Frosinone	Totale
Riciclaggio e impiego di denaro	133	4	5	7	8	157
Contrabbando	59	1	0	2	1	63
Delitti informatici	122	13	4	5	14	158
Contraffazione marchi - prodotti indust.	736	14	1	19	10	780
Violazione della proprietà intellettuale	1.184	29	11	130	35	1.389

(segue)

Tabella 3.29. (segue)

	<i>Roma</i>	<i>Viterbo</i>	<i>Rieti</i>	<i>Latina</i>	<i>Frosinone</i>	<i>Totale</i>
Peculato	21	20	1	1	1	44
Peculato mediante profitto dell'errore altrui				1		1
Malversazione a danno dello Stato	1					1
Indebita percezione di erogazioni	13	2		1	5	21
Concussione	7	1	1	1	1	11
Corruzione per un atto d'ufficio	3					3
Corruzione in atti giudiziari	1					1
Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio	1					1
Istigazione alla corruzione	8			1		9
Abuso di ufficio	41	6	4	17	19	87
Rivelazione di segreti di ufficio	3		1	2		6
Omissione o rifiuto di atti d'ufficio	47	9	8	16	24	104
Millantato credito	26	1	2	4	3	36
Abusivo esercizio di una professione	26	3	3	6	5	43
Turbata libertà degli incanti	13	1		1		15
Inadempimento di contratti di pubbl. forniture			1		1	2
Frode nelle pubbliche forniture	4	2				6
Avvelenamento di acque o di sost. alim. - delitti colposi contro salute	6	2	3		2	13
Adulterazione e contraffazione di alimenti	10	2		3	2	17
Adulterazione e contraffazione in danno della pubblica salute	1					1
Commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate	3					3
Commercio o somministrazione di medicinali guasti	7		1	2	2	12
Commercio di sostanze alim. nocive	4				1	5
Omissione colposa di cautele o difese contro disastri/infortuni lavoro		1	1	1		3
Inosservanza norme rapporti lavoro	1	1				2
Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti - d.lgs. 152/2006 art. 2						
Usura	14	0	1	4	6	25
Totale delitti denunciati	2.495	112	48	224	140	3.019
Indice di criminalità economica	6,51	3,70	3,11	4,27	2,85	5,69

Fonte: Elaborazione IRES su dati Direzione centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale

Tabella 3.30. Delitti denunciati per provincia e indice di criminalità economica - Regione Lombardia - Anno 2006

	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MI	PV	SD	VA	Totale
Riciclaggio e impiego di denaro	18	23	2	14	3	2	2	80	7	5	9	165
Contrabbando	3	3	7				2	27		19	10	71
Delitti informatici	9	87	18	13	15	4	11	198	19	3	40	417
Contraffazione di marchi e prodotti indust.	15	25	14	4	5	1	5	66	4	2	66	207
Violazione della proprietà intellettuale	19	107	29	26	6	3	2	189	80	6		467
Peculato	1	4	1	4				7	2		3	22
Malversazione a danno dello Stato				1				16				17
Indebita percezione di erogazioni	4	8	1	1	5					2	8	28
Concussione	1	4	1	1	3			3	1	1		14
Corruzione per un atto d'ufficio		1			3							4
Corruzione in atti giudiziari					1							1
Istigazione alla corruzione	1	3	1	2	1		6	16				30
Abuso di ufficio	3	13	4	3	4			20	6	1	4	58
Rivelazione di segreti di ufficio	1	1			2	1		3		1	1	10
Omissione o rifiuto di atti d'ufficio	9	10	4	2	2	2	2	27	5	1	5	69
Millantato credito	5	3	2		1	2	2	19	1	1	3	39
Abusivo esercizio di una professione	4	7	4	1	2	1	1	60	3		15	98
Turbata libertà degli incanti								13	3			16
Inadempimento di contratti di pubbl. forniture		1					1	3				5
Frode nelle pubbliche forniture		1						1				2

(segue)

Tabella 3.30. (segue)

	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MI	PV	SD	VA	Totale
Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari - delitti colposi contro salute	1	1				4	1	3	2	1		13
Adulterazione e contraffazione di alimentari	2	5		1	1		1	8	1			19
Adulterazione e contraffazione in danno della pubblica salute	1	2						3				6
Commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate	1	1						3				5
Commercio o somministrazione di medicinali guasti	2	2	1			1		5			1	12
Commercio di sostanze alimentari nocive	1	3		2				1				7
Omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro				1				1				2
Inosservanza norme rapporti lavoro										2		2
Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti - d.lgs. 152/2006 art. 2	1							1	1			3
Usura	4	6			1		6	13	3		4	37
Totale delitti denunciati	106	321	87	76	55	21	42	786	138	45	169	1.846
Indice di criminalità economica	1,03	2,71	1,53	2,18	1,69	0,99	1,07	2,03	2,68	2,50	1,99	1,95

Fonte: Elaborazione IRES su dati Direzione centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale

Tabella 3.31. *Delitti denunciati per provincia e indice di criminalità economica - Regione Veneto - Anno 2006*

	Padova	Belluno	Rovigo	Treviso	Venezia	Verona	Vicenza	Totale
Riciclaggio e impiego di denaro	3	2	3	6	20	9	4	47
Contrabbando	9	0	0	4	9	14	1	37
Delitti informatici	31	4	24	15	61	58	24	217
Contraffazione di marchi e prodotti industriali	6	1	2	4	22	11	5	51
Violazione della proprietà intellettuale	14	4	5	6	34	29	9	101
Peculato	3			3	6	3	3	18
Malversazione a danno dello Stato								
Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato			2		9	3	1	15
Concussione					3			3
Corruzione in atti giudiziari			1				1	2
Istigazione alla corruzione				2	1	3	2	8
Abuso di ufficio	2	4	1	7	4	25	8	51
Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio	1				4	1		6
Omissione o rifiuto di atti d'ufficio	8		2	1		20	1	32
Millantato credito		1			5	9	2	17
Abusivo esercizio di una professione	11	4	3	13	7	11	7	56
Turbata libertà degli incanti					3	2		5
Frode nelle pubbliche forniture	1							1
Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari - delitti colposi contro salute	3		1		2	5	4	15

(segue)

Tabella 3.31. (segue)

	<i>Padova</i>	<i>Belluno</i>	<i>Rovigo</i>	<i>Treviso</i>	<i>Venezia</i>	<i>Verona</i>	<i>Vicenza</i>	<i>Totale</i>
Adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari		1			2	3		6
Commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate					1	2		3
Commercio o somministrazione di medicinali guasti	3							3
Commercio di sostanze alimentari nocive	2		2		2	2	2	10
Omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro						2		2
Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti - d.lgs. 152/2006							1	1
Usura	1	0	2	1	3	5	2	14
Totale delitti	98	21	48	62	198	217	77	721
Indice di criminalità economica	1,10	0,99	1,96	0,73	2,38	2,49	0,92	1,52

Fonte: Elaborazione IRES su dati Direzione centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale

4. Bibliografia

- AA.VV., *Immigrazione e contrattazione*, Roma, Ediesse, 2007.
- Abella M.I., Park Y., Bohning W.R., *Adjustments to Labour Shortages and Foreign Workers in Republic of Korea*, «International Migration Papers», n. 1, ILO, Geneva, 1995.
- ACOSS, *L'évaluation de l'économie souterraine: un recensement des études*, *Acos-Stat*, n. 8, 2003.
- Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro, *Prospettive di genere applicate alla salute e sicurezza del lavoro*, Roma, ISPESL, 2003.
- Ahn N., De La Rica S., *The Underground Economy in Spain: An Alternative to Unemployment?*, «Applied Economics», XXIX, n. 6, 1997.
- Alhaique D., *La rivoluzione copernicana per la salute nel lavoro*, «2087», n. 10, dicembre, pp. 4-13, 2006.
- Alonso-Pérez M., Furio-Blasco E., La Roca F.E., Santos-Ortega J.A., *Informal Economy and Work*, Cusinato, 1996.
- Altieri G., *I colori del lavoro*, 1994.
- Altieri G., Megale A. (a cura di), *I volti del sommerso. Percorsi di vita dentro il lavoro irregolare*, Roma, IRES, 2007, www.ires.it.
- Alto Commissario Anticorruzione, *Il fenomeno della corruzione in Italia*, Roma, 2007.
- Amatucci S., *I nuovi criteri di valutazione*, «Dati INAIL», n. 7, luglio 2006.
- Ambrosini M., *La fatica di integrarsi: immigrati e lavoro in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- Anastasia B., Bragato S., Rasera M., *Il lavoro nero degli immigrati. Una lettura delle divergenze tra regolarità amministrativa della presenza in Italia e regolarità contributiva del lavoro svolto*, 2004.
- ANCE, *Guida alle agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie - Le modalità applicative per il 2005 alla luce degli ultimi chiarimenti dell'Agenzia delle Entrate*, 2005.
- ANCE, *Rapporto Annuale sull'industria delle costruzioni*, EdilStampa, 1999-2000.

- Aquino A., *Aspetti economici del lavoro sommerso nelle regioni del mezzogiorno*, «Il diritto del Mercato del lavoro», n. 3, 2000.
- Arlacchi P., *La mafia imprenditrice*, Bologna, Il Mulino, 1983.
- Bàculo L., *L'economia sommersa e il lavoro irregolare in Campania: analisi delle esperienze recenti per favorire l'occupazione regolare e l'emersione del sommerso*, Università degli Studi «Federico II» di Napoli.
- Baldassarini A., Sacco S. (a cura di), *L'economia sommersa. Definizioni e metodi di valutazione*, 1998.
- Baldassarini A., *Non Observed Employment in the New National Accounts Estimates*, Working paper, ISTAT, 2000.
- Baldassarini A., Pascarella C., *The Italian Approach to Estimating the Extent of the Non-Observed Economy: Methods and Results*, Conference on The Non-Observed Economy: Measurement and Policy Issues Rome, 20-21 January 2003.
- Barthelemy P., Miguelez F., Mingione E., Pahl R., Wenig A., *Underground Economy and Irregular Forms of Employment*, Studio commissionato dalla Commissione Europea DG V, 1990.
- Becchi A., *Criminalità organizzata*, Roma, Donzelli, 2000.
- Becchi A., Rey M.G., *L'economia criminale*, Roma-Bari, Laterza, 1994.
- Beck U., Giddens A., Lash S., *Modernizzazione riflessiva. Politica, tradizione ed estetica nell'ordine sociale della modernità*, Trieste, Asterios Editore, 1999.
- Belev B., *The Informal Economy in the EU Accession Countries*, Centre for study of Democracy, 2003.
- Benach J., Amable M., Muntaner C., Benavides F.G., *Working Conditions. The Consequences of Flexible Work for Health: Are We Looking at the Right Place?*, «Journal of Epidemiology and Community Health», n. 56, pp. 405-406, 2002.
- Benach J., Benavides F.G., Platt S., Diez-Roux A., Muntaner C., *The Health Damaging Potential of New Types of Flexible Employment: A Challenge for Public Health Researchers*, «American Journal of Public Health», n. 90 (8), pp. 1316-1317, 2000.
- Benaglio A., *Forme organizzative dell'attività produttiva e lavoro sommerso*, Osservatorio Veneto sul Sommerso, 2005.
- Benavides F.G. et al., *Associations between Temporary Employment and Occupational Injury: What Are the Mechanisms?*, «Occupational and Environmental Medicine», n. 63, pp. 416-421, 2006.
- Benavides F.G., Benach J., *Precarious Employment and Health Related Outcomes in the European Union*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Commission, 1999.
- Benenati E., *Anni cinquanta: comunità o famiglia aziendale?*, in «Parole-chiave», n. 1, 1993.
- Biagi M., Maiani B., Pispisa P., Tiraboschi M., *Tipologie di lavoro 'atipico' e tutela dell'ambiente di lavoro*, IIMS, 2000.

- Bianchi L., Faustini G., Padovani R., *Il sommerso nei contesti economici territoriali: produzione, lavoro, imprese*, Svimez, Quaderno n. 22, 2003.
- Bianco G., *Politiche economiche per l'emersione del lavoro irregolare nel caso piemontese*, Dipartimento di Economia «S. Cagnetti de Martiis», Working paper n. 03/2004.
- Bianco G., *Il lavoro e le imprese in nero*, Roma, Carocci, 2002.
- Bizeur J.L., Yonnet J.P., *Measurement of the Shadow Economy. Study of Five European Countries*, ORSEU, 1995.
- Boeri T., Garibaldi, P., *Shadow Activity and Unemployment in a Depressed Labor Market* (paper), Università Bocconi, marzo 2002.
- Bonifazi C., *Immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- Botarelli S., *Il lavoro atipico e il fattore fiscale: il caso delle collaborazioni coordinate e continuative*, Università degli Studi di Siena, 2002.
- Bottazzi M., *Sicurezza nei luoghi di lavoro*, in AA.VV., *Immigrazione e contrattazione*, Roma, Ediesse, pp. 39-46, 2007.
- Bourdieu P., *The Forms of Capital*, in John G. Richardson (a cura di), *Handbook of Theory on Research in the Sociology of Education*, Greenland Press, New York, 2002.
- Bovi M., *The Nature of the Underground Economy. Some Evidence from OECD Countries*, Istituto di Studi e Analisi Economica, Documento di lavoro n. 26/2, 2002.
- Bragato S., *Indagine esplorativa sulla produzione di statistiche dell'attività ispettiva*, Osservatorio Veneto sul Sommerso, 2004.
- Bragato S., *Statistiche sulle visite ispettive anno 2000-2003*, Osservatorio Veneto sul Sommerso, 2004.
- Brennan G., Buchanan J.M., *La ragione delle regole*, Milano, Franco Angeli, 1991.
- Brunetta R., Ceci A., *Il lavoro sommerso in Italia: cause, dimensioni e costi-benefici dell'emersione*, Economia Italiana, 2, 1998.
- Brunetta R., *Costi e benefici dell'emersione del lavoro sommerso*, Comitato Tecnico Scientifico della Programmazione, Ministero del Bilancio, Atti, 1994.
- Brusco S., Bertossi P., *Il lavoro irregolare nelle imprese turistiche della riviera emiliana romagnola*, Osservatorio del mercato del lavoro Regione Emilia Romagna, Quaderni di ricerca n. 1, 1991.
- Busetta P., Giovannini E., *Capire il sommerso. Un'analisi del lavoro irregolare al di là dei luoghi comuni*, Liguori Editore, 1998.
- Caianiello D., *Nel C.U.O.R.E. di Napoli: una realtà sorprendente*, Comune di Napoli, 2000.
- Caianiello D., *I primi battiti del C.U.O.R.E.*, Comune di Napoli, 2002.
- Caianiello D., *Nel C.U.O.R.E. di Napoli: alla scoperta delle imprese*, Comune di Napoli, 1999.
- Calza Bini P., *L'Economia sommersa ed il lavoro irregolare a Roma e nel Lazio: analisi del fenomeno attraverso più studi di caso*, Università degli Studi «La Sapienza» di Roma.

- Calzaroni M., Pascarella C., Pisani S., *Il sommerso, aspetti metodologici e quantificazioni per una stima esaustiva dell'input di lavoro e del PIL*, per seminario ISTAT «La nuova contabilità nazionale», 2000.
- Camera dei deputati, *Indagine conoscitiva sul lavoro nero e minorile*, 1998.
- Caputo P., Cersosimo D., *Economia e lavoro sommerso in Calabria e nella provincia di Vibo Valentia: Un'analisi quali-quantitativa a supporto delle politiche attive per il mercato del lavoro*, Camera di Commercio di Vibo Valentia, 2002.
- Caridi P., Passerini P., *The Underground Economy, the Demand for Currency Approach and the Analysis of Discrepancies: Some Recent European Experience*, «Review of Income and Wealth», n. 47 (2), pp. 239-250, 2001.
- Caritas, *Immigrazione Dossier Statistico*, 2007.
- Caritas/Migrantes, *XVI Dossier statistico immigrazione*, 2007.
- Caruso B., *Lavoro sommerso e ruolo del sindacato*, 2002.
- Castel R., *L'insicurezza sociale*, Torino, Einaudi, 2004.
- Castellucci L., Bovi M., *Il sommerso: nuove stime, vecchi risultati*, «Economia & Finanza - CEIS Newsletter», III, n. 4-5, 1997.
- Castellucci L., *The Role of the Underground Economy in Italy's Economic Performance*, Conference on The Non-Observed Economy: Measurement and Policy Issues Rome, 20-21 January 2003.
- CENSIS, *Promuovere regolarità e trasparenza nel mercato del lavoro*, Manuale di supporto conoscitivo agli operatori dei Servizi per l'Impiego, 2003.
- CENSIS, *Tendenze generali e recenti dinamiche dell'economia sommersa in Italia fra il 1998 e il 2002*, 2003.
- CENSIS, *Un mese di sociale: gli italiani fra patrimonio e reddito*, giugno 2005.
- Centorrino M., *Economia assistita dalla mafia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1995.
- Centorrino M., Limosani M., Ofria F., *Il pedaggio dello sviluppo*, Bari, Palomar, 2003.
- Centorrino M., *Effetti diretti ed indiretti sull'emersione del lavoro non regolare nella regione Sicilia di recenti interventi istituzionali nel mercato del lavoro*, Università degli Studi di Messina, Sicilia.
- Centro Interdipartimentale URBAN ECO (Università degli Studi di Napoli «Federico II»), *Nel C.U.O.R.E. di Napoli: alla scoperta delle imprese*, settembre 1999.
- CGIL, *Lavoro nero e contratti d'emersione*, «Rassegna Sindacale», 1998.
- Chiarini B., Marzano E., *Evasione fiscale e sommerso economico in Italia: fatti stilizzati, differenze tra periodi e puzzle*, Agenzia delle Entrate, gennaio 2007.
- Ciupangea C., *The Size and Economic Determinants of the Informal Economy in Romania (Institute for World Economy)*, Bucarest, 2000.
- CNA-CRESME, *Emersione del lavoro nero e riduzione del costo del lavoro in edilizia*, 1999.

- CNEL, *L'esperienza della l. 18 ottobre 2001 n. 383 e le prospettive future per l'emersione del lavoro irregolare*, Osservazioni e proposte, 2003.
- CNEL, *Rapporto sull'economia sommersa*, 2001.
- Coleman J., *A Rational Choise Perspective on Economic Sociology*, in Smelser N.J., Swedberg R. (a cura di), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Princeton, 1994.
- Colin C.W., *Tackling Undeclared Work In The European*, paper presentato a Mexico City, April 2008.
- Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare, documenti e materiali pubblicati sul sito internet www.emersionelavorononregolare.it.
- Comitato per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio, le relazioni 1999-2004.
- Commission Européenne, *Communication sur le travail non-déclaré*, COM, 98 (219), 1998.
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, 1998.
- Commissione europea, *Rete europea per l'emersione del lavoro sommerso*, 2004.
- Commissione europea, *Undeclared Work in the European Union*, Special Eurobarometer, 2007.
- Commissione parlamentare antimafia, *Rapporto sulla criminalità organizzata in Calabria*, 2000.
- Commissione parlamentare antimafia, *Relazione di minoranza*, XV legislatura.
- Confesercenti - SOS Impresa, *Le mani della criminalità sulle imprese*, Roma, 2007.
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro - Osservatorio Socio-economico sulla criminalità, *Valutazioni e Proposte di lavoro sui protocolli di legalità nella programmazione negoziata*, Assemblea 30 novembre 2000.
- Consiglio tecnico-scientifico per la programmazione economica, *Costi e benefici dell'emersione del sommerso*, Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica Pareri IV, Roma, 1994.
- Conti C., *Relazioni sociali e partecipazione: gli immigrati stranieri a Roma*, in AIS (a cura di), *Giovani sociologi 2003*, Milano, Franco Angeli, 2004.
- Conti C., Rotolone D., Testa M.R., *La formazione degli immigrati stranieri extracomunitari come strumento di integrazione economico-lavorativa*, «Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica», vol. LII, n. 2-3, pp. 349-365, 1998.
- Conti C., Strozza S., *Inserimento lavorativo, reddito e rimesse degli immigrati stranieri a Roma: il caso dei Filippini, Marocchini, Peruviani e Romeni*, in CCIA di ROMA (a cura di), *Gli immigrati nell'economia romana: lavoro, imprenditoria, risparmio, rimesse*, Camera di Commercio di Roma, pp. 177-221, 2003.
- CRESME, *Valutazione degli effetti della legge sull'incentivazione agli interventi di recupero del patrimonio residenziale*, 1999.

- Dahrendorf R., *Libertà attiva. Sei lezioni su un mondo instabile*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- De Rita G., *Cultura e sviluppo ed eredità dell'economia sommersa*, Economia italiana, gennaio-aprile, 1987.
- Deaglio M., *Economia sommersa ed analisi economica*, Torino, Giappichelli, 1985.
- Deaglio M., *Economia sommersa, modificazioni strutturali e ciclo economico*, «Rivista di Politica Economica», 1986.
- Deaglio M., *Sommersione ed emersione nell'economia italiana: 1970-1985*, «Economia Italiana», gennaio-aprile, 1987.
- Deloitte & Touche, *The Black Economy and Taxes and Social Contributions*, Studio commissionato dalla task force «Prelievi obbligatori della Commissione Europea DG XXI», 1997.
- Di Nardo T., Caldarelli R., *Rilevazione dell'occupazione sommersa con il metodo Bergonzini*, «Rivista di Politica Economica», ottobre-novembre, 1998.
- Di Nicola P., Mingo I. (a cura di), *Lavoratori parasubordinati tra professione e precariato*, Rapporto NIdI-CGIL, 2007.
- Eurispes, *Loro in nero: una indagine Eurispes sul sommerso in Italia*, 2002.
- European Commission (Employment Taskforce), *Jobs, Jobs, Jobs, Creating more employment in Europe*, 2003.
- European Commission, *Underground Economy and Irregular Forms of Employment*, Final Synthesis Report Brussels Office for Official Publications of the European Communities, 1990.
- European Commission, *Communication of the Commission on the undeclared work*, COM (98)-129, 1998.
- European Commission, *Stepping up the Fight against Undeclared Work*, ottobre 2007.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Employment and Working Condition of Migrant Workers*, Dublin, Ireland, 2007.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Working Conditions in Atypical Work: Resumée*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2001.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Flexibility and Working Conditions: A Qualitative and Comparative Study in Seven EU Member States*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Commission, 2000.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Fourth European Working Conditions Survey*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Commission, 2007.
- European Trade Union Institute for Research, Education, Health and Safety (ETUI-REHS), *The impact of Safety Representatives on Occupational Health: A European Perspective*, Epsare Project, Conference of the European Trade Union Confederation and the Health and Safety Department of the ETUI-REHS, Brussels, 11 and 12 February 2008.

- Eurostat, *Labour Force Survey*, 2005.
- Fassman H., *L'immigrazione in Unione Europea: cause, modelli, tendenze*, «Salute e Società», n. 2, 2004.
- Faustini G., *Lavoratori garantiti al Nord ed emarginati al Sud?*, «Rivista Economica del Mezzogiorno», 2, 1997.
- Feige E.L., *The Underground Economies*, Cambridge University Press, 1989.
- FENEAL-UIL, FILCA-CISL, FILLEA-CGIL, *Il lavoro nero. La dimensione del fenomeno, i motivi che lo determinano, le soluzioni immediatamente attivabili*, 1997.
- FLAI-CGIL, *Dall'emersione del lavoro, lo sviluppo delle imprese agricole nel meridione*, Atti del Convegno di Napoli, 1997.
- FLAI-CGIL, *Accordi di gradualità*, 1997.
- FLAI-CGIL, *Gli accordi di riallineamento in agricoltura*, 1999.
- Fleming M.H., Roman J., Farrell G., *The Shadow Economy*, «Journal of International Affairs», n. 53 (2), pp. 387-409, 2000.
- Formez, *Il monitoraggio dei protocolli di legalità in Campania: dalle intese agli accordi di legalità*, Roma, 2007.
- Frey L., *Il lavoro sommerso in Italia e le strategie per farlo emergere*, «Quaderni di Economia del Lavoro», n. 59, 1997.
- Frey L., *Il mercato del lavoro sommerso: aspetti di continuità e nuove tendenze*, in Mariani M., Romani C., *La flessibilità del lavoro in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1990.
- Gallino L., *L'impresa irresponsabile*, Torino, Einaudi, 2005.
- Genovesi A., *Lavoro nero e qualità dello sviluppo. Analisi e proposte*, Roma, Ediesse, 2004.
- Genovesi A., Guiducci M., Treves C., *Diritti al lavoro: le proposte della CGIL per una buona, stabile e sicura occupazione*, Roma, Ediesse, 2006.
- Gërxhani K., *The Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey*, «Public Choice», n. 120 (3-4), pp. 267-300, 2004.
- Ghinararu C. et al., *Best Practices for Fighting and Preventing the Undeclared Work* (National Labour Research Institute), Bucarest, Ro Media, 2004.
- Giacomello P., *Percorsi formativi e mercato del lavoro*, in Natale M. (a cura di), *Economia e popolazione*, Franco Angeli, Milano, pp. 203-232, 2004.
- Girasella E., Marino D., *Le caratteristiche del sommerso femminile nell'area dello Stretto di Messina. I risultati di un'indagine campionaria*, 2003.
- Giunta regionale dell'Emilia Romagna, *Linee regionali di intervento per la promozione della sicurezza, della regolarità e della qualità sociale delle condizioni di lavoro in Emilia Romagna*, Regione Emilia Romagna, 2001.
- Guardia di Finanza, *Rapporto annuale*, 2001.
- Guardia di Finanza, *Rapporto annuale*, 2002.
- Guardia di Finanza, *Rapporto annuale*, 2003.
- Guardia di Finanza, *Rapporto annuale*, 2004.
- Guardia di Finanza, *Rapporto annuale*, 2005.

- Guardia di Finanza, *Rapporto annuale*, 2006.
- Guardia di Finanza, *Rapporto annuale*, 2007.
- Gubbini C., *Nel triangolo delle badanti*, «Il Manifesto», 9 novembre 2002.
- Guidotti S., *Il controllo etico delle catene di fornitura*, I quaderni dell'osservatorio operandi, ottobre 2006.
- Haigh F., Mekel O., *Policy Health Impact Assessment for the European Union: Pilot Health Impact Assessment of the European Employment Strategy in Germany*, Brussels, European Commission, 2004.
- Hanousek J., Palda F., *Mission Impossible III: Measuring the Informal Sector in a Transition Economy using Macro Methods*, Document de travail, 2003.
- Iacobelli C., *Le politiche integrate regionali per l'emersione*, Tecnostruttura.
- IDOS, *Immigrazione irregolare in Italia: l'approccio nazionale nei confronti dei cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti, caratteristiche e condizioni sociali*, dicembre 2005.
- INAIL, *Rapporto annuale sull'andamento infortunistico*, www.inail.it, 2007.
- INAIL, *Rapporto annuale*, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006.
- INPS, *Immigrazione e collaborazione domestica: i dati del cambiamento*, in collaborazione con Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes, dicembre 2004.
- INPS, *Rapporto annuale*, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006.
- IRES Nazionale/CNEL, *I contratti di riallineamento retributivo: una potenzialità per l'emersione di segmenti del lavoro nero?*, 1998.
- IRPET, *Il fenomeno del lavoro sommerso nella provincia di Livorno*, 2002.
- IRPET, *Il lavoro sommerso*, Firenze, Giunti, 2000.
- IRPET, *Indagine sull'emersione del lavoro non regolare nella provincia di Pisa*, 2002.
- ISAE, *L'evasione dell'imposta personale sul reddito delle persone fisiche: rilevanza e problemi*, ottobre 2006.
- ISFOL, *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Italy - Second Quality of Work Survey Reveals Decline in Working Conditions*, Dublin, Ireland, 2007.
- ISTAT, *Rapporto annuale*, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007.
- ISTAT, *Rilevazione sulle forze lavoro*, www.istat.it, 2007.
- ISTAT, *Struttura e dimensione delle imprese. Archivio Statistico delle Imprese Attive (ASIA), Anno 2005*, in *Statistiche in breve*, luglio 2007.
- ISTAT, *La demografia d'impresa (anno 2005)*, www.istat.it, 2007.
- ISTAT, *Le nuove attività imprenditoriali (anni 2002-2005)*, www.istat.it, 2007.
- ISTAT, *L'occupazione non regolare nelle nuove stime di contabilità nazionale - Anni 1992-1997*, 1999.
- ISTAT, *The Underground Economy in Italian Economic Accounts*, *Annali di statistica*, serie X, vol. 2, 1993.
- ISTAT, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali*, 2000-2006.

- ISTAT, *La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale: un'analisi a livello nazionale, regionale e retrospettiva a partire dal 1980*, 2004.
- ISTAT, *Lavoro non regolare a livello provinciale*, 2005.
- ISTAT, *Conti economici regionali 2000-2006*, 2006.
- ISTAT, *Indicatori di contesto chiave e variabili di rottura*, 2007.
- ISTAT, *Struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi*, 2007.
- ISTAT, *Struttura e dimensione delle imprese*, 2007.
- Italia Lavoro, *Atlante provinciale del lavoro sommerso* (progetto IES), 2004.
- IX Rapporto *Le mani della criminalità sulle imprese*, SOS Impresa - Confesercenti.
- Karasek R., *Job Demands, Job Decision Latitude, and Mental Strain: Implications for Job Redesign*, «Administrative Science Quarterly», n. 24, pp. 285-308, 1979.
- Karasek R., Theorell T., *Healthy Work: Stress, Productivity, and the Reconstruction of Working Life*, Basic Books, New York, 1991.
- Lasco F., *Criminalità economica*, «Impresa & Stato», n. 44-45, anno 1998.
- Lemieux T., Fortin B., Frechette P., *The Effect of Taxes on Labor Supply in the Underground Economy*, «American Economic Review», n. 84 (1), pp. 231-254, 1994.
- Leonard M., *Invisible Work, Invisible Workers – The Informal Economy in Europe and the US*, London, MacMillan, 1998.
- Lippert O., Walker M., *The Underground Economy – Global Evidence of its Size and Impact*, British Columbia, Canada, The Fraser Institute Vancouver, 1997.
- Litorale SpA, *Proposta per l'implementazione di alternative innovative al lavoro stagionale e al sommerso nella Provincia di Roma*, ottobre 2005.
- Lord Grabiner Q., *The Informal Economy*, 2000.
- Lucifera C., *Economia sommersa e lavoro nero*, Milano, Università Cattolica.
- Magatti M., Mingione E., *Institutional Diversity and Variety of Forms of Irregular Work in Industrialized Countries*, 1996.
- Magatti M., *L'impresa responsabile*, Torino, Bollati Boringhieri, 1999.
- Maitland-Smith F., *Why the Non-observed Economy Matters: The Importance of Comprehensive National Accounts Estimates*, Conference on The Non-Observed Economy: Measurement and Policy Issues Rome, 20-21 January 2003.
- Maretti S., *Emersione del lavoro sommerso e politiche attive del lavoro nella Legge 24 giugno 1997 n. 196*, «Il lavoro temporaneo e i nuovi strumenti di promozione dell'occupazione», Milano, Giuffrè, 1997.
- Marino D., *La realtà di un'economia locale meridionale con una forte incidenza del sommerso: il caso della Calabria*, Università Mediterranea di Reggio Calabria, 2002.

- Marino D., *Primo Rapporto sull'economia sommersa ed il lavoro non regolare in Calabria*, Università Mediterranea di Reggio Calabria, 2002.
- Marino D., *Secondo Rapporto sull'economia sommersa ed il lavoro non regolare in Calabria*, Università Mediterranea di Reggio Calabria, 2003.
- Marino D., *Terzo Rapporto sull'economia sommersa ed il lavoro non regolare in Calabria*, Università Mediterranea di Reggio Calabria, 2004.
- Mateman S., Renooy P.H., *Il lavoro sommerso in Europa, Verso un approccio integrato per la lotta al lavoro sommerso*, «Regioplan Publication», n. 424, 2001.
- Meldolesi L., *Dalla parte del Sud*, Roma-Bari, Laterza, 1998.
- Meldolesi L., *Occupazione ed emersione, nuove proposte per il Mezzogiorno d'Italia*, Carocci, 1998.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Analisi delle metodologie adottate per la rilevazione del sommerso*.
- Mollica E., *Linee di intervento a favore dell'emersione del lavoro non regolare nell'ambito della regione Calabria*, Università degli Studi di Reggio Calabria, Calabria.
- Monitor Lavoro, *Per una strategia dell'emersione: analisi del fenomeno-sommerso attraverso lo studio di casi paradigmatici di non regolarità per l'individuazione e la valutazione di policies*, anno 1999.
- Moro G., *Le esperienze istituzionali recenti per favorire l'occupazione regolare e l'emersione del lavoro non regolare nella regione Puglia*, Università degli Studi di Bari, Puglia.
- Moro G., *I contratti di riallineamento salariale in provincia di Lecce*, 1999.
- Natale M., Strozza S., *Gli immigrati stranieri in Italia: quanti sono, chi sono, come vivono*, Bari, Cacucci, 1997.
- Nelken D. (a cura di), *White Collar Crime*, Dartmouth, 1994.
- OCDE, *Handbook for Measurement of the non Observed Economy*, 2002.
- Ofria F., *Effetti distorsivi sull'economia legale: la corruzione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006.
- Ombuen G., *L'evoluzione della normativa italiana in materia di salute e sicurezza sul lavoro alla luce della politica sociale europea*, <http://portale.iims.it>, 2004.
- Orseu, *Measurement of the Shadow Economy*, Bruxelles, 1995.
- Ortolani G., *Lavoro nero in campo verde*, «Dati INAIL», n. 2, 2003.
- Osservatorio Veneto sul Sommerso, *Attorno al lavoro sommerso in Veneto. Una ricognizione*, 2003.
- Osservatorio Veneto sul Sommerso, *Indagine esplorativa sulla produzione di statistiche dell'attività ispettiva*, 2004.
- Osservatorio Veneto sul Sommerso, *Statistiche sulle visite ispettive*, 2004.
- Pacifico M., *Indagine sul lavoro sommerso in Piemonte*, 2004.
- Pacifico M., *Le politiche per l'emersione del lavoro non regolare sono davvero fallite?*, 2004.
- Padovani T., *Il nuovo volto del diritto penale del lavoro*, «Riv. Trim. dir. pen. dell'economia», pp. 1157-1171, 1996.

- Paolantonio G., *Igiene e sicurezza del lavoro nei pubblici esercizi*, www.ebtpe.milano.it, 2006.
- Pedersen S., *The Shadow Economy in Denmark 1994 – Measurement and Results*, The Rockwool Foundation Research Unit, 1995.
- Pedersen S., *The Shadow Economy in Western Europe – Measurement and Results for Selected Countries*, The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen, 1998.
- Piet Renooy P., Ivarsson S., van der Wusten-Gritsai O., Meijer R., *Undeclared Work in an Enlarged Union An Analysis of Undeclared Work: An In-Depth Study of Specific Items*, European Commission, 2004.
- Preda D., *Thematic Feature – Industrial Relations and Undeclared Work*, Institute of National Economy, 2005.
- Programma Operativo Regionale (POR) periodo 2007-2013, Calabria, Campania, Lazio, Emilia Romagna.
- Putnam R., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton (trad. it. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993).
- Ralf Hussmanns A., Bloem Manik M., Shrestha L., *Comprehensive Measures of GDP and the Unrecorded Economy. Defining and Measuring Informal Employment*, Conference on The Non-Observed Economy: Measurement and Policy Issues Rome, 20-21 January 2003.
- Rapporto del Ministero dell'Interno, diffuso nel 2007.
- Rapporto Ecomafia, *I numeri e le storie della criminalità ambientale*, Roma, 2007.
- Rapporto sulla criminalità in Italia, *Analisi, Prevenzione, Contrasto*, Roma, 18 giugno 2007.
- Relazione annuale Direzione Nazionale Antimafia, 2006.
- Relazione annuale della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, 'ndrangheta, febbraio 2008.
- Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2006 - 30 giugno 2007, dicembre 2007.
- Relazione sull'attività dell'alto commissario, 1° semestre 2007.
- Reyneri E., *La catena migratoria*, Bologna, Il Mulino, 1979.
- Reyneri E., *L'integrazione nell'occupazione dipendente*, in Zincone G. (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 331-365, 2001.
- Roma G., *Paradigmi e cambiamenti nell'economia sommersa. Tendenze generali e recenti dinamiche in Italia fra 1998 e 2002*, Conference on The Non-Observed Economy: Measurement and Policy Issues Rome, 20-21 January 2003.

- Roma G., *L'economia sommersa*, Roma-Bari, Laterza, 2001.
- Rossi F., *Disoccupazione, offerta di lavoro e lavoro sommerso*, in *La disoccupazione italiana*, Rapporto del Centro Studi Confindustria, Bologna, Il Mulino, 1997.
- Ruggiero V., *I vuoti delle politiche di sicurezza*, in Selmini R. (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- Salt J., Singleton A., *The International Migration of Expertise: The Case of the United Kingdom*, «Studi Emigrazione», n. 117, pp. 12-30, 1995.
- Schneider F., *Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries around the World*, Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università Johannes Kepler, Linz, July 2002.
- Schneider F., Enste D.H., *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*, «Journal of Economic Literature», n. 38 (1), pp. 77-114, 2000.
- Schneider F., *The Increase of the Size of the Shadow Economy of 18 OECD Countries: Some Preliminary Explanations*, IFO Working Paper, n. 306, 2000.
- Schneider F., Enste D.H., *Hiding in the Shadows. The Growth of the Underground Economy*, IMF Economic Issues n. 30, 2002.
- Schneider F., Enste D.H., *Shadow Economies around the World: Size, Causes and Consequences*, IMF Working Paper, n. 26, 2000.
- Smuraglia C. (a cura di), *Le malattie da lavoro*, Roma, Ediesse, 2008.
- SOS Impresa, *Le mani della criminalità sulle imprese*, Confesercenti, 2006.
- SOS Impresa, *Le mani della criminalità sulle imprese*, Confesercenti, 2007.
- Stanculescu M., Neef R. (eds.), *Shadow Economy and Social Resources in Eastern and South-Eastern Europe, chapter on Romania*, London, Ashgate Publishers, 2000.
- Sutherland E.H., *Il crimine dei colletti bianchi*, Milano, Giuffrè, 1987.
- Svimez, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, Bologna, Il Mulino.
- Tagle L., *Sulla valutazione delle politiche di sviluppo locale in aree di economia sommersa*, «Rassegna Italiana di Valutazione», n. 20, 2000.
- Tartaglia Polcini G., *La responsabilità in tema di sicurezza sul lavoro*, 2003, http://portale.iims.it/flex/files/D.f555d71b9a30eb3c7bfa/Polcini_responsabilita_sicurezza_sul_lavoro.pdf.
- Tartaglia Polcini G., *La responsabilità in tema di sicurezza sul lavoro*, in Panarrese F. (a cura di), *La sicurezza in ambito ospedaliero nell'ottica della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali*, pp. 21-38, <http://portale.iims.it>, 2003.
- Tartaglione C., Megale A., *Emerione dal lavoro nero: diritti e sviluppo*, Roma, Ediesse, 2006.
- Tartaglione C., *L'emersione nel sistema moda attraverso lo strumento del riallineamento retributivo*, note di approfondimento FILTEA-CGIL, anno 1999.
- Tartaglione C., *Riallineamento e sommerso nel Mezzogiorno*, IRES-CGIL, febbraio 2001.

- Tecnostruttura per il Coordinamento Interregionale, *Iniziative Regionali per l'emersione del lavoro non regolare*, Conferenza Europea sulle Politiche del Lavoro e l'Emersione: dalla Segmentazione all'Integrazione dei Mercati del Lavoro, Catania, 11-12 dicembre 2003.
- Todisco E., *Intellectual Professional and Skilled Migration*, «Studi Emigrazione», n. 112, dicembre, 1993.
- Tucker D., *'Precarious' Non-standard Employment. A Review of the Literature*, New Zealand, Department of Labour, 2002.
- Unioncamere Toscana, *La diffusione del lavoro sommerso in Toscana*, 2005.
- Unioncamere Toscana, *Lavoro sommerso e lavoro regolare: un'indagine micro-econometrica sulle imprese della Toscana*, 2003.
- Unioncamere, *Le politiche per l'emersione tra sperimentazione e necessità di miglioramento*, 2005.
- Unioncamere, *L'allante della competitività delle regioni e delle province*, 2007.
- Università La Sapienza, *Progetto S.O.L.E. San Basilio, soluzioni per l'orientamento del lavoro e per l'emersione*, febbraio 2004.
- Valentini E., *Sussidio di disoccupazione, tassazione ed economia sommersa*, Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di Economia, Quaderni di ricerca, n. 216, settembre 2004.
- Van Eck R., Kazemier B., *Features of the Hidden Economy in the Netherlands*, «The Review of the Income and Wealth», series 34, n. 3, 1998.
- Vannucci A., *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da 'mani pulite'*, a cura di G. Forti.
- Veronico, L. *Una stima degli infortuni in nero*, «Dati INAIL», n. 12, www.inail.it, 2006.
- Willard J.-C., *L'économie souterraine dans les comptes nationaux*, «Economie et Statistiques», n. 226, 1989.
- Zamfir C. (Research Institute for Quality of Life) et al., *Informal Sector in Romania*, UNDP, Bucarest, 2001.
- Zelinotti R., *Immigrazione e integrazione: il caso della comunità albanese*, Dipartimento di Teoria Economica e Metodi Quantitativi per le scelte politiche, Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Roma «La Sapienza», tesi di laurea, 2003.
- Zizza R., *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano*, Banca d'Italia, Temi di Discussione, n. 4, 2002.
- Zucchetti E., *La formazione professionale per gli immigrati: uno strumento per l'integrazione*, in Zincon G. (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- Zuliani A., *L'economia sommersa, problemi di misura e possibili effetti sulla finanza pubblica*, Audizione del presidente dell'ISTAT alla Commissione Bilancio (V) della Camera dei Deputati, 16 luglio, 1998.
- Zuliani A., *Un'analisi del lavoro irregolare al di là dei luoghi comuni*, in Bussetta P., Giovannini E., 1998.

Finito di stampare
nel mese di aprile 2009
dalla Tipografia Empograph,
Via Venezia Tridentina, 1
Villa Adriana - Roma

