

r2

CGIL



II RAPPORTO

OSSERVATORIO SULLA LEGALITÀ NEL **TERZIARIO**

A CURA DI

| MONJA CAIOLO
| FRANCESCA CLANETTI
| BEPPE DE SARIO
| DANIELE DI NUNZIO



F FUTURA
EDITRICE

rapporti

La legalità è da sempre una priorità per la Filcams CGIL, che svolge la propria attività in contesti nei quali il rispetto delle normative non è affatto un dato di partenza scontato ma, piuttosto, un obiettivo.

Il secondo rapporto dell'Osservatorio sulla legalità nel terziario prosegue un percorso di riflessione e ricerca condotto con un approccio interdisciplinare per affrontare le numerose questioni di ordine giuridico, economico, sociale e culturale che interessano la complessità del modello di sviluppo. Le analisi mostrano la diffusione dell'illegalità in tutti i settori del commercio e dei servizi, nel loro indissolubile rapporto con le altre fasi della filiera, sia in ambito privato che pubblico.

L'illegalità per le lavoratrici e i lavoratori si traduce nella mancanza di contratti scritti, nel mancato riconoscimento della retribuzione e dei contributi, nel lavoro nero e grigio, nei sotto-inquadramenti e negli straordinari non pagati, nell'assenza di tutele per la sicurezza e nella messa a rischio della salute, nell'applicazione di contratti pirata e nell'abuso di contratti atipici. Il rapporto approfondisce le azioni di contrasto all'illegalità, come gli interventi di livello istituzionale (la gestione dei beni confiscati, il Piano del Sommerso, il PNRR), le specificità di alcuni settori del terziario (appalti per la pubblica amministrazione, turismo, lavoro domestico) e l'ampia varietà di interventi sindacali.

Con i contributi di *Monja Caiolo, Laura Calafà, Francesca Clannetti, Beppe De Sario, Daniele Di Nunzio, Stefano Landi, Pierdaniilo Melandro, Marco Omizzolo, Stefania Pellegrini, Paolo Roca Rey, Fabrizio Russo*





Osservatorio sulla legalità nel terziario

II Rapporto

a cura di

Monja Caiolo, Francesca Clanetti,
Beppe De Sario, Daniele Di Nunzio

© Futura, 2025
Corso d'Italia, 27 - 00198 Roma

www.futura-editrice.it
Tel. 06 44870283 - 06 44870325
segreteria@futura.cgil.it

Indice

Prefazione <i>Fabrizio Russo e Monja Caiolo</i>	7
<i>Introduzione</i> Osservatorio permanente sulla legalità nel terziario: comprendere per agire <i>Francesca Clanetti</i>	11
Introduzione al volume: l'analisi dell'illegalità da un punto di vista interdisciplinare <i>Beppe De Sario e Daniele Di Nunzio</i>	17
1. Azione sindacale e affermazione della legalità: modelli interpretativi e d'intervento multilivello e multidimensionali <i>Beppe De Sario e Daniele Di Nunzio</i>	25
Introduzione	25
1.1. Il contesto dell'illegalità come spazio per l'azione sindacale	27
1.2. L'azione sindacale per affermare la legalità	39
Conclusioni	54
Bibliografia	56
2. Legalità nel settore terziario dopo il PNRR. Le declinazioni aggiornate nel diritto del lavoro <i>Laura Calafà</i>	57
Introduzione: la grafica della piramide dello sfruttamento in prospettiva rovesciata	57
2.1. Legalità e lavoro sommerso nel PNRR	59
2.2. Legalità e lavoro nella prospettiva della temporaneità del rapporto di lavoro	65
Bibliografia	74

3. Il necessario equilibrio tra l'efficienza e la legalità nei contratti pubblici nell'ambito del PNRR	
<i>Pierdanilo Melandro</i>	77
Introduzione	77
3.1. Il PNRR e l'evoluzione normativa del diritto dei contratti pubblici	77
3.2. Gli investimenti previsti dal PNRR	81
3.3. L'approccio pragmatico alla lotta alla corruzione	83
Bibliografia	87
4. L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (ex art. 34 CAM) come strumento principe finalizzato ad una «moderna messa alla prova aziendale». Il caso Esselunga	
<i>Stefania Pellegrini</i>	89
4.1. Natura e finalità del provvedimento ex art. 34 Codice Antimafia	89
4.2. Una cura che viene da lontano	94
4.3. La grande distribuzione come banco di prova per l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria ex art. 34 CAM. Il caso LIDL	99
4.4. Il «circolo della illegalità», finalizzato allo sfruttamento lavorativo. Il caso Esselunga	100
4.5. La «prevenzione mite» come strumento di «moderna messa alla prova aziendale»	105
4.6. Effetti e reazioni all'intervento della magistratura	109
Conclusioni	111
Bibliografia	117
5. Lavoro domiciliare tra diritti e «devianza sociale»: storie di donne sfruttate	
<i>Marco Omizzolo</i>	119
Introduzione	119
5.1. Concetti chiave: lavoro domestico, sfruttamento lavorativo e fattori di vulnerabilità	120
5.2. Convenzione Ilo n. 189, piattaforma programmatica italiana e quadro quantitativo generale	122
5.3. Alcune caratteristiche fondamentali del lavoro domestico	126
5.4. Cosa accade in Italia: storie di lavoratrici domiciliari sfruttate	130
5.5. Sindacalizzarsi o no: difficoltà e prospettive possibili	135
Conclusioni	138
Bibliografia	139

6. Il settore turistico: un monitoraggio della criminalità e delle irregolarità nel lavoro	
<i>Stefano Landi e Paolo Roca Rey</i>	141
Introduzione	141
6.1. Dati direzione investigativa antimafia	142
6.2. Dati ispettorato nazionale del lavoro	151
Conclusioni	161
Appendice	164
Allegati	169
Le autrici e gli autori	177

Prefazione

Fabrizio Russo e Monja Caiolo

L'economia italiana, per effetto delle trasformazioni avvenute negli ultimi decenni, è trainata principalmente dal settore del terziario, che vale ad oggi oltre il 70% del PIL del Paese.

Nonostante il terziario sia così determinante, i settori del Commercio, Turismo e Servizi continuano a svilupparsi in uno scenario che vede la coesistenza di poche grandi aziende, all'avanguardia dal punto di vista tecnologico e dotate di strumenti e del potere per concentrare e orientare la domanda, e la prevalenza di un sistema diffuso di piccole e medio piccole imprese, caratterizzate, invece, da poca solidità finanziaria e alimentate da un sistema che registra una continua frammentazione e scomposizione delle singole realtà attraverso continui processi di esternalizzazione e terziarizzazione di parte di attività e servizi.

Entrambe le realtà operano in assenza di specifiche politiche di settore e di sistema, ma in presenza di modelli economici che le vedono registrare una forte concentrazione del cosiddetto lavoro povero.

Molto è dovuto alle condizioni di lavoro; a salari che non garantiscono il potere d'acquisto, a causa di modelli organizzativi basati in prevalenza sul part time cosiddetto involontario, sul tempo determinato e sullo schiacciamento dei profili professionali verso i livelli più bassi degli inquadramenti contrattuali; sulla degenerazione della flessibilità verso la precarietà; la liberalizzazione delle aperture, ma anche al bisogno di una rinnovata cultura, a partire proprio dalla cultura della Legalità.

Lavoro irregolare, sommerso, nero, grigio, senza alcuna atten-

zione alla salute e sicurezza psico-fisica sui luoghi di lavoro, sono tutte forme di illegalità diffusa che non consentono di raggiungere la necessaria sostenibilità occupazionale, sociale e reddituale che il Terziario, invece, potrebbe e dovrebbe garantire.

L'elusione contrattuale e normativa, come se non fosse già abbastanza, non è la sola forma di illegalità che si registra nel settore, da tempo al centro degli interessi economici della criminalità organizzata, con le mafie che si sono infiltrate nelle realtà commerciali, in bar, ristoranti, strutture ricettive e lidi balneari. Le mafie hanno guardato, in particolare, alle piccole imprese, caratterizzate da basso sviluppo tecnologico, lavoro non qualificato e basso livello di sindacalizzazione, e che presentano spesso difficoltà economiche, per infiltrarsi e riciclare capitali illeciti, ma anche per realizzare nuovi profitti, ancora una volta anche attraverso il mancato rispetto delle norme sui contratti di lavoro, imposte e contributi previdenziali.

Un fenomeno che si è acuito con la pandemia: crollo dei fatturati, mancanza di liquidità, difficoltà nell'accesso al credito: in un tale contesto, le mafie riescono a infiltrarsi con maggiore facilità. Inoltre, l'attenzione delle mafie è cresciuta per il turismo, proprio per le alte aspettative di piena ripresa e rilancio del comparto alberghiero, per il quale il PNRR ha destinato importanti risorse economiche per ristrutturazione e riqualificazione dell'offerta. Da qui, non solo l'interesse per l'acquisizione e la gestione di attività turistiche, ma anche quello per l'ingresso nel sistema di forniture di beni e servizi, inquinando in maniera importante il già fragile sistema degli appalti di servizi, tanto pubblici quanto privati, e operando anche attraverso meccanismi corruttivi.

L'illegalità, nelle sue diverse declinazioni, dunque, si traduce nello sfruttamento del lavoro, delle lavoratrici e dei lavoratori, in un mercato fortemente caratterizzato da sistemi di concorrenza sleale e di deregolamentazione, compresa l'applicazione dei cosiddetti contratti pirata: dalla finta regolarità del lavoro grigio, che trasversalmente ricorre in tutti gli ambiti di rappresentanza della Filcams, al lavoro nero, fino a forme gravi di sfruttamento e

regimi di para-caporalato presenti in particolare nel settore turistico, nel lavoro domestico, nella filiera della GDO.

Per tale ragione, da tempo, la Categoria è impegnata nelle battaglie di legalità contro i fenomeni illegali che inquinano il lavoro. Un'attività che si è concentrata non solo su azioni di denuncia, ma anche su percorsi formativi, evidenziando l'antimafia tra gli aspetti della militanza sindacale e agendo sulle competenze del gruppo dirigente diffuso e sul suo ruolo di sostegno alle lavoratrici e ai lavoratori in situazioni complesse come quelle dei beni confiscati o sequestrati, e più complessivamente sul rafforzamento della cultura della legalità. Azioni in supporto concreto, vertenziale e legale, per il riscatto delle lavoratrici e dei lavoratori da condizioni di illegalità, accompagnando, in alcuni casi, esempi di buone pratiche, le lavoratrici e i lavoratori in percorsi che li hanno portati anche alla presa in carico delle attività commerciali o ricettive di cui erano dipendenti, trasformandole in presidi di legalità restituiti al territorio.

In continuità con le azioni svolte e con l'obiettivo di mettere a sistema l'analisi sin qui condotta, la Filcams CGIL ha dato origine nel 2016, nell'ambito della prima edizione di *The New Order*, a uno spazio di riflessione ampio e partecipato, nel quale i dirigenti sindacali sono chiamati a confrontarsi sugli effetti dell'esclusione e sulla capacità della Categoria di intercettare gli esclusi per attivare percorsi di emancipazione e di riscatto. La prospettiva confermata è quella del rafforzamento dell'azione collettiva, che continua a essere il perno dell'azione della Filcams nella ricerca di nuovi strumenti sindacali e nuove forme di rappresentanza.

La centralità dell'iniziativa collettiva e la consapevolezza di quanto il fenomeno delle illegalità generi esclusione, sfruttamento e precarietà lavorativa e retributiva, hanno portato, con il supporto del Centro Multiservizi Ce.Mu., del suo Centro studi e della Fondazione Giuseppe Di Vittorio, a intraprendere e proseguire un percorso interdisciplinare di osservazione e approfondimento sulle diverse forme di illegalità e sulle diverse azioni poste in essere, o da intraprendere, del Sindacato. Un percorso, peraltro, nel

quale, di volta in volta, sono coinvolti compagne e compagni che in occasioni e ambiti diversi la Filcams incrocia sul suo cammino, per accrescere e strutturare le azioni della Categoria, per condividere buone pratiche, per estendere il proprio raggio di azione. Un vero e proprio strumento di lavoro, da utilizzare all'interno della Filcams, ma anche da diffondere all'esterno, per una riflessione e un confronto più ampio, per un agire diffuso e partecipato.

Il lavoro di ricerca sulle illegalità nel Terziario presentato in questo secondo rapporto vuole essere, ancora una volta, sia strumento di denuncia che di sollecitazione per un dibattito di merito e concreto con i decisori politici, con il mondo dell'informazione e con la società civile tutta. Perché il Terziario è un settore che va pensato, regolato attraverso specifiche politiche di settore e rilanciato anche con il ricorso alla formazione, riqualificazione e ri-professionalizzazione dei propri addetti.

La chiave di volta contro la precarietà nel Terziario, causa anche del diffondersi di forme di illegalità, deve essere la sostenibilità occupazionale, sociale ed economica. Sostenibilità, infatti, vuol dire umanità del lavoro e il lavoro è *umano* quando è di qualità; stabile, regolare, dignitoso, con giuste retribuzioni, riconoscimento delle professionalità e delle competenze; integrale applicazione e rispetto dei contratti nazionali; turni di lavoro che non mettano in discussione la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e che consentano di conciliare tempi di vita e di lavoro, senza che questo si trasformi in *gender pay gap*, ma in una vera parità; senza discriminazioni e disuguaglianze di genere, nazionalità, religiose o di orientamento sessuale.

Non comprenderlo e non intervenire adeguatamente significa far prevalere speculazioni, interessi mafiosi, sfruttamento e consegnare ambiti interi di economia e di impresa a dinamiche lontane da quelle definite nella nostra Costituzione.

Il lavoro, su cui si basa il nostro vivere democratico e che rappresenta il principio fondamentale di legalità, è un diritto costituzionale e come tutta la Costituzione, oggi più che in passato, va difeso e tutelato.

Introduzione

Osservatorio permanente sulla legalità nel terziario: comprendere per agire

Francesca Clanetti

La legalità è da sempre una priorità per la Filcams CGIL, che svolge la propria attività in contesti nei quali il rispetto delle regole e delle normative non è affatto un dato di partenza scontato, ma piuttosto un obiettivo.

L'illegalità per i nostri lavoratori si traduce nella mancanza di contratti scritti, nel mancato riconoscimento della retribuzione e contribuzione, nel lavoro nero e grigio, nei sotto-inquadramenti e straordinari non pagati, e ancora nell'applicazione di contratti pirata e nell'abuso di contratti atipici.

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

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

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

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

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

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

Senza considerare gli effetti che le grandi piattaforme per la vendita di prodotti on line con consegna a domicilio stanno avendo sul settore commerciale, e le ancor più consolidate conseguenze degli acquisti on line nel settore turistico.

Meno indagato è il ruolo che nuove piattaforme stanno giocando nel mercato del lavoro e nella vendita di servizi alle imprese. Sempre più diffuse sono le piattaforme che consentono l'incrocio tra domanda e offerta sul versante sia dei servizi per la casa (idraulici, elettricisti) sia sui servizi alla persona (colf, badanti, assistenza familiare) e infine sui servizi alle imprese (consulenze, prestazioni specializzate). Nel settore alberghiero alcune piattaforme consentono l'acquisto di interi staff per il personale

addetto ai piani e per i servizi di pulizia. Molto vasto è il fenomeno delle piattaforme nella consegna di prodotti alimentari preparati, con una sempre maggiore correlazione tra ristorazione e logistica.

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

L'illegalità è di per sé un sinonimo di esclusione. Se infatti definiamo come legale ciò che sta all'interno di un sistema di regole, convenzioni e protezioni di cui si dota una comunità, il suo contrario è ciò che si pone al di fuori di quest'ambito, e ne è quindi escluso.

Dal punto di vista geografico, l'illegalità, intesa come penetrazione e infiltrazione delle organizzazioni criminali, da tempo non è più un fenomeno che caratterizza solo alcuni territori, bensì un fenomeno nazionale. La presenza in contesti aziendali e locali è molto diffusa al Nord. Nel Sud assistiamo a una vera e propria occupazione del territorio, anche in sostituzione dello Stato (mercato del lavoro, sviluppo economico). Al Centro (Toscana, Roma Capitale) e al Nord l'infiltrazione è più sfuggente, focalizzata sugli aspetti economici, produttivi, distributivi.

Se non ci sono grosse differenze territoriali a livello di infiltrazione trasversale delle mafie nell'intero Paese, evidenziamo che invece esse sono ancora significative nella percezione della presenza dell'illegalità che ha la società civile. Specie al Nord, è ancora molto diffuso l'atteggiamento del «non è un problema nostro, da noi la mafia non c'è e comunque lo deve risolvere la politica» (si pensi a Milano, al suo interland, alla Lombardia colonizzata dalla 'ndrangheta). Negli ultimi anni, in particolare, è molto estesa una sorta di «presa di distanza» dal problema, non

solo perché «lontano da me» ma anche perché legato, nella percezione, a un fenomeno ormai sovraesposto. Si è dunque passati dal rifiuto del problema a un'idea superficiale e general-generica che non aiuta a identificarne la vera identità ed entità, e a circoscriverne le responsabilità.

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

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

Il sindacato, infatti, non può sottrarsi alla produzione di una vera e propria cultura della legalità: tale azione non è affatto obsoleta né superata. Vanno valorizzati i passi in avanti fatti dalla CGIL, che sul piano della legalità ha molto contribuito a promuovere e realizzare informazione, formazione, conoscenza, pratica (solo per fare un esempio, il nuovo Codice antimafia, nato dalla legge d'iniziativa popolare *Io riattivo il lavoro*). Dobbiamo rafforzare forme di collaborazione sul territorio, con il mondo dell'associazionismo e dell'antimafia sociale: attraverso la contaminazione possiamo rafforzarci reciprocamente.

È vitale proseguire il lavoro sui protocolli per la legalità negli appalti pubblici con le prefetture e gli enti locali. Sul versante privato dobbiamo esplorare la possibilità di intervenire sulla filiera facendo leva sia sulle certificazioni sia sulla *brand reputation* dei grandi gruppi.

Come già detto, la *platform economy* ci pone di fronte a nuove sfide perché apre inediti ambiti di illegalità. Pensiamo alle piattaforme per l'intermediazione di manodopera (prestazioni professionali, assistenza alla persona, servizi) e ai lavori connessi alle

forme di ricettività non convenzionali (servizi di receptionist e pulizie). Dobbiamo contrastare l'interposizione illegale di manodopera che si cela dietro alcune piattaforme e promuovere protocolli con gli enti locali per la regolarizzazione di questo neonato settore.

In relazione a tali macro-finalità, la Filcams CGIL ha voluto attuare un'azione sistemica, sviluppando un'attività permanente di monitoraggio sui fenomeni illegali che attraversano il terziario, anche per supplire alla mancanza di dati e approfondimenti specifici che oggi si registra.

Per questo motivo, insieme al suo Centro Multiservizi Ce.Mu. e al suo Centro studi, ha promosso e realizzato, ormai da quattro anni, un Osservatorio sulla legalità nel settore, che sia in grado di effettuare studi e analisi, con l'obiettivo di tenere alto il livello di vigilanza, oltre che di fornire strumenti per orientare il lavoro contrattuale e di rappresentanza.

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

Introduzione al volume:
l'analisi dell'illegalità
da un punto di vista interdisciplinare
Beppe De Sario e Daniele Di Nunzio

Il volume prosegue il lavoro di riflessione e ricerca presentato nel primo rapporto dell'Osservatorio sulla legalità nel terziario con un approccio multidisciplinare funzionale ad affrontare le numerose questioni di ordine giuridico, economico, sociale e culturale che interessano la complessità del modello di sviluppo.

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

L'illegalità appare come un fenomeno difficilmente circoscrivibile, in continua evoluzione, in relazione dialettica con i sistemi istituzionali e legali, che si presenta con modalità e intensità diverse imponendo la necessità di approfondire le forme mutevoli del suo dispiegarsi.

Nel primo volume è stato approfondito il perimetro dell'illegalità nel terziario, mostrando la difficoltà di stabilire dei confini

precisi tra i settori e con la pubblica amministrazione e la graduazione di questi fenomeni (che vanno dal lavoro grigio alla corruzione fino all'organizzazione criminale di tipo mafioso).

In questo volume si cerca di approfondire l'analisi di situazioni emblematiche, come gli interventi di livello istituzionale (la gestione dei beni confiscati, il Piano del Sommerso, il PNRR), le specificità di alcuni settori del terziario (appalti per la pubblica amministrazione, il turismo, il lavoro domestico) e l'ampia varietà di interventi sindacali.

Dal punto di vista sindacale, emerge la rilevanza di affrontare queste sfide con la consapevolezza dei rapporti complessi che intercorrono nelle reti economiche e sociali. Un insieme di problematiche che appare intensificato dalla fase post-pandemica, dagli stanziamenti previsti dai piani pubblici di investimento nazionali e territoriali, dai cambiamenti che avvengono nei processi produttivi e nelle modalità di lavoro.

Queste sfide possono essere affrontate solo attraverso una maggiore conoscenza dei problemi che richiede il coinvolgimento e la messa a valore dell'esperienza dei funzionari, rappresentanti, attivisti sindacali per favorire l'emersione e la comprensione di processi che proprio perché irregolari e illegali sono occultati. La ricerca dunque svolge una funzione di supporto all'intervento favorendo da un lato l'elaborazione collettiva e dall'altro il confronto tra le pratiche.

Il contributo di Beppe De Sario e Daniele Di Nunzio analizza l'azione sindacale per il contrasto all'illegalità che si caratterizza per un approccio multidimensionale e multilivello condotto attraverso pratiche differenziate e in costante evoluzione, come: contratti aziendali e territoriali, protocolli locali, campagne di sensibilizzazione e denuncia, progetti congiunti con gli organismi paritetici, programmazione dello sviluppo, servizi delle camere del lavoro, formazione e informazione. L'analisi approfondisce l'azione di contrasto dell'illegalità nel suo farsi, a monte e a valle degli accordi e della formalizzazione degli interventi, considerando alcune esperienze significative al fine di evidenziarne le

criticità, le opportunità e le fasi di attuazione. Il racconto dell'azione sindacale è costantemente focalizzato sulle relazioni da costruire con i lavoratori stessi, con gli altri attori del territorio, con la società civile e le imprese, con le comunità locali. Come mostrato dall'analisi, l'azione multilivello e multidimensionale contro l'illegalità si traduce in un bisogno di azione confederale, intercategoriale, attenta sia alla tutela individuale che alla costruzione di vertenze collettive, aperta all'innovazione contrattuale (es. di sito e filiera) e all'inclusività.

Laura Calafà affronta l'analisi giuslavoristica della «legalità del lavoro» a partire da alcune riflessioni sulla regolarità dei rapporti di lavoro. Nel contributo sono due le dimensioni di approfondimento individuate. La prima è relativa alla collocazione del lavoro nel terziario all'interno del Piano Nazionale del Sommerso, una delle riforme collegate al PNRR approvate alla fine del 2022; la seconda è quella in cui si approfondisce il rapporto tra trattamento giuridico degli appalti *labour intensive* e il lavoro somministrato con il supporto delle più recenti pronunce della magistratura anche della Corte di giustizia dell'Unione europea. Calafà colloca queste dimensioni sullo sfondo teorico della «piramide» dello sfruttamento lavorativo, come viene rappresentata graficamente Dalla FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) procedendo da una base di violazioni e irregolarità dei rapporti di lavoro fino a un vertice rappresentato dalle forme più severe di sfruttamento. L'idea proposta è di leggere questa rappresentazione in prospettiva rovesciata, a partire dalla base in cui la FRA colloca le altre forme di sfruttamento dell'attività lavorativa. L'opzione percorsa è di «politica del diritto ovvero di continuare a valorizzare il legame tra legalità e lavoro, senza limitarsi a percorrere la strada della repressione penale, valorizzando una declinazione di questo rapporto dialettico che ha ambizioni di tipo sistematico e di cambiamento dell'approccio sociale e istituzionale al tema stesso dello sfruttamento del lavoro». Ad esempio, nel Piano Nazionale del Sommerso la questione dell'irregolarità del lavoro è solo una parte di una più ampia riflessione che

coinvolge l'economia informale. Inoltre, occorre adottare una visione dell'intervento contro l'irregolarità del lavoro basata sull'integrazione e il coinvolgimento (anche del sindacato) andando oltre il dato formale giuridico e accentuando invece l'attenzione al mercato del lavoro e al suo funzionamento. Nella seconda parte del contributo ci si sofferma sui confini sfumati (e sulle conseguenze giuridiche) che si determinano tra appalti «genuini» e somministrazione «fraudolenta» di manodopera.

Il contributo di Stefania Pellegrini analizza l'istituto dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (ex art. 34 CAM) e del controllo giudiziario come strumenti di intervento nei confronti degli enti imprenditoriali coinvolti nella rete dei condizionamenti mafiosi, al fine di sottrarli all'infiltrazione criminale e restituirli al libero mercato, una volta depurati degli elementi inquinanti. In questa sfida, appare fondamentale la necessità di un intervento giudiziario tempestivo e la rilevanza di prestare attenzione ai numerosi passaggi da assolvere dall'atto di assunzione dell'incarico fino alla scadenza del termine della procedura, per orientare la decisione finale del Tribunale. In particolare, l'analisi approfondisce il «circolo della illegalità» finalizzato allo sfruttamento lavorativo attraverso i contratti di appalto e subappalto e il caso di Esselunga, il cui modello organizzativo ha favorito il dilagare di un *humus* favorevole al diffondersi di comportamenti criminali. In questo contesto, il giudice ha optato per un modello di intervento «prospettivo-cooperativo» orientato a rafforzare le possibilità concrete dell'azienda di affrancarsi da un certo *modus* operandi, ridefinendo il proprio modello organizzativo, intervenendo sui processi di internalizzazione e di appalto. Il ricorso a provvedimenti «flessibili» da parte dei giudici, funzionali alla prevenzione e alla cura, piuttosto che limitati alla sanzione e repressione, mostra la rilevanza della collaborazione con le imprese contaminate in un'ottica di auto-riforma e legalizzazione.

Il contributo di Pierdanilo Melandro approfondisce il rapporto tra spesa pubblica e fenomeni di corruzione, evidenziando i rischi

determinati dal nuovo codice per i contratti pubblici. Il codice mira a favorire una più ampia libertà di iniziativa e di auto-responsabilità delle stazioni appaltanti, valorizzandone autonomia e discrezionalità sul piano tecnico e amministrativo, ma presenta maggiori i rischi in termini di possibili fenomeni corruttivi o di *maladministration*, di procedure non trasparenti o gestite in difformità dalle norme o dai principi generali dell'ordinamento nazionale ed euro-unitario. L'analisi si concentra sulle tensioni tra i principi di ordine generale, funzionali a prevenire la corruzione e le irregolarità, e quelli affermati dal nuovo codice che, nell'intento di favorire una semplificazione delle procedure, orienta l'intervento verso percorsi di controllo ex-post. In particolare, questi rischi sono messi in relazione agli ingenti finanziamenti stanziati dal PNRR per gli appalti pubblici, nell'intento di interrogarsi sul corretto equilibrio tra le esigenze di legalità e quelle di efficienza nell'assegnazione delle risorse pubbliche, attraverso un percorso che da un lato agevoli una semplificazione amministrativa, dall'altro supporti la qualificazione delle stazioni appaltanti, la crescita delle professionalità, il rafforzamento della capacità tecnica e organizzativa delle pubbliche amministrazioni nella definizione degli appalti pubblici, nel monitoraggio e nel controllo.

Stefano Landi e Paolo Roca Rey proseguono il lavoro avviato nel primo rapporto dell'Osservatorio, approfondendo approccio e metodologia per un monitoraggio delle attività criminali e delle irregolarità nel settore turistico. Il monitoraggio si giova dei dati della Direzione Investigativa Antimafia (DIA) e dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), confrontando il periodo 2016-2019 (affrontato nel I Rapporto) con quello successivo (2020-2022). L'aggiornamento fino al 2022 mostra le potenzialità di un monitoraggio di dimensioni intrecciate (criminalità e irregolarità del lavoro) attraverso fonti integrate. La complessità del fenomeno della criminalità richiede una molteplicità di fonti e di terreni di indagine, ma già quelle quantitative frutto dell'azione giudiziaria e amministrativa consentono di porre domande per ulteriori approfondimenti: la differenza delle tendenze post-Covid dei dati

della DIA e dell'INL lasciano intravedere processi diversi (continuità dei dati dell'Ispettorato del lavoro dopo la «parentesi» Covid, tornando a un trend di diffusa irregolarità ben radicato in Italia) accanto a una plausibile discontinuità dei dati della DIA, con un'apparente diminuzione dei fenomeni criminali nei settori del terziario, o almeno di quelli rilevati/repressi. Questo cambiamento potrebbe consistere in un'effettiva diminuzione delle infiltrazioni nel tessuto dell'economia legale, ma potrebbe altrettanto dipendere da altri fattori, possibilmente da una rinnovata capacità delle mafie di diversificare i propri investimenti ed eludere il controllo.

Marco Omizzolo offre un'analisi delle dimensioni dello sfruttamento del lavoro domestico, integrando riflessione teorica e lavoro sul campo. Le varie forme di sfruttamento nell'ambito del lavoro domiciliare si presentano come un «prisma» nel quale agiscono modelli sociali e normativi del lavoro (e di ciò che è considerato tale) strettamente connessi tra di loro. Allo stesso tempo occorre mostrare la loro originalità nel caso del lavoro domestico, a partire dalla sovrapposizione tra luogo di lavoro e domicilio della lavoratrice, circoscritti entrambi nella sfera privata del datore di lavoro. Parlare di sfruttamento del lavoro domestico richiede uno sguardo che va oltre lo stretto rapporto di lavoro e il suo contesto regolativo e sociale. A questo campo va aggiunto lo sfondo «dell'organizzazione dei flussi migratori in entrata in Italia e la relativa disciplina normativa e procedurale, l'ampia questione di genere nella dimensione intersezionale e transnazionale, le varie dimensioni della tratta internazionale a scopo di sfruttamento, l'organizzazione familiare e la sua riproduzione sociale, le trasformazioni che hanno investito il sistema demografico e di welfare, che spesso manca di operare nella dimensione privata del cittadino se non nella sola variabile economica quale contributo erogato; e ancora le molteplici forme di sfruttamento che possono comprendere la violazione di vari diritti del lavoro, come la regolare retribuzione, il monte ore complessivamente lavorato e formalmente riconosciuto, le giornate di riposo e di ferie, sino a

giungere al lavoro in nero». L'analisi deve essere necessariamente multidimensionale, per un tipo di lavoro che è in sé a più dimensioni, tenendo insieme le caratteristiche del lavoro domestico, il focus sullo sfruttamento lavorativo e i fattori di vulnerabilità delle lavoratrici coinvolte (con aspetti intersezionali che legano il genere, la condizione migratoria, l'età e altro ancora). Nel lavoro domiciliare ricorre una persistente tolleranza dell'illegalità e varie forme di sfruttamento, con riferimento in particolare alle donne immigrate. Nonostante la vigenza di un contratto collettivo nazionale di lavoro, la sindacalizzazione delle vittime di sfruttamento lavorativo nell'ambito domestico è complessa. Gli strumenti per «raddrizzare» i torti dello sfruttamento del lavoro domestico stanno a cavallo tra la dimensione occupazionale/lavoristica e quella sociale, nella possibile convergenza di bisogni tra chi chiede cura e chi offre lavoro di cura: «la soluzione allo sfruttamento lavorativo richiederebbe il riconoscimento del bisogno di cura come bisogno universale di ogni persona, da cui far derivare una normativa adeguata e attività ispettive meglio calibrate sulla condizione materiale delle donne e degli uomini, stranieri e italiani, impiegate in questo settore».

1.

Azione sindacale e affermazione della legalità: modelli interpretativi e d'intervento multilivello e multidimensionali

Beppe De Sario e Daniele Di Nunzio

Introduzione

L'azione di contrasto dell'illegalità che si realizza attraverso gli interventi delle organizzazioni sindacali assume forme dinamiche e ha un profilo multidimensionale e multilivello. È questo il cuore dell'analisi delle pratiche sindacali che è stato proposto nel contributo pubblicato nel *I Rapporto dell'Osservatorio sulla legalità nel terziario* (De Sario e Di Nunzio 2022), nel quale vengono considerati tre ambiti principali di intervento: campagne, protocolli sociali-territoriali e accordi di secondo livello. Emerge un intervento sindacale mosso da logiche d'azione diversificate, pur nel tentativo di comporre un quadro coordinato e dialogante tra le sue diverse componenti.

Anzitutto interviene l'azione contrattuale, posta a garantire tutele e diritti dei lavoratori e a qualificare la condizione di lavoro. Negli ambiti lavorativi gli spazi di irregolarità e illegalità si possono annidare laddove il ruolo e la responsabilità dell'impresa diventano più opachi: nella dispersione delle filiere, nelle catene di appalto e subappalto, nelle esternalizzazioni, nel dumping contrattuale che si riflette nella compresenza nel medesimo ambiente lavorativo di lavoratori differenziati dal punto di vista dei diritti.

Accanto e intorno a questa dimensione vi è la contrattazione sociale-territoriale, specie in rapporto ai temi degli appalti pubblici di beni, servizi e prestazioni; tali accordi intervengono sui

fattori regolativi che possono determinare standard avanzati per le condizioni di lavoro e per i rapporti tra le parti. Ma non solo, perché l'azione regolativa predispone un ambiente di mercato che può valorizzare le pratiche e i profili aziendali più attenti ai diritti dei lavoratori e ai bisogni del territorio, da una parte, e nel quale le opportunità di agire al di fuori delle regole sono limitate e sanzionate.

Oltre al piano formale rappresentato dalla violazione dei contratti, delle norme e dei regolamenti, vi è un'ampia zona di ambivalenza nella quale il controllo di legalità e la costruzione di un ambiente refrattario ai comportamenti opportunistici e irregolari richiede pratiche sociali e azioni individuali coerenti. Per questo motivo l'intervento sindacale contro l'illegalità ha fatto ampio uso di campagne di sensibilizzazione, promozione di consumo etico, progetti di attivazione del confronto con i lavoratori stessi, con i cittadini, gli studenti, specifiche comunità locali, anche attraverso reti con le organizzazioni della società civile.

Come realizzare un quadro coordinato e dialogante tra elementi tanto diversificati? Su questo il sindacato può contare su una risorsa fondamentale, rappresentata dai suoi attivisti, da quadri, funzionari e rappresentanti dei lavoratori nei luoghi di lavoro. Sono costoro che realizzano, impegnandosi a diversi livelli – da quello nazionale fino all'ambito aziendale e territoriale – le pratiche di contrasto dell'illegalità e le azioni per promuovere diritti e legalità. Da qui la scelta di affrontare, nel contributo del presente Rapporto, il tema delle pratiche sindacali attraverso il confronto e il racconto dei protagonisti. Questo non solamente per dare voce e corpo ad accordi, contratti, iniziative e campagne, protocolli; ma anche per evidenziare alcuni elementi analitici. In primo luogo, realizzare un'azione multilivello e multidimensionale contro l'illegalità richiede competenze e conoscenza, a partire dalla valorizzazione dei saperi pratici che gli stessi sindacalisti posseggono e hanno maturato attraverso l'azione di rappresentanza, la contrattazione con le controparti, la negoziazione istituzionale, i servizi di tutela individuale, ma anche realizzando forme di

networking con le organizzazioni della società civile. Tutto questo dà forma a un'azione sindacale complessa; e per un altro aspetto costituisce un importante campo di esperienze formative e di acquisizione di saperi e competenze per i sindacalisti. Ciò ovviamente va sostenuto con strutture e processi di valorizzazione adeguati: reti e coordinamenti interni, osservatori, formazione sindacale, capacità di innovare lo *union organising* tra luogo di lavoro e territorio.

L'analisi è stata condotta attraverso l'analisi di documenti (in particolare di origine sindacale) e un focus group con nove attivisti della Filcams CGIL (funzionari di categoria nazionali e territoriali, delegati, responsabili di servizi di tutela individuale nelle camere del lavoro). Il focus-group è stato focalizzato su tre temi: a) condivisione delle esperienze di contrasto all'illegalità nel terziario; b) punti di forza e di debolezza delle esperienze di contrasto; c) proposte e raccomandazioni per rafforzare le iniziative di contrasto e il ruolo delle organizzazioni sindacali.

Il primo paragrafo si è soffermato su letture del «contesto» specifiche e situate nell'esperienza dei sindacalisti, e sulla necessità di realizzare un dispositivo di conoscenza capace di sostenere l'azione sindacale. Nel secondo paragrafo emergono con maggiore vividezza i racconti delle pratiche concrete di contrasto dell'illegalità; queste, al di là degli obiettivi e degli esiti, pongono i temi dell'attivazione, della sensibilizzazione, della consapevolezza e della partecipazione senza i quali anche i progetti più promettenti o le linee di intervento più innovative rischiano di essere imbrigliate da forze ostili al cambiamento.

1.1. Il contesto dell'illegalità come spazio per l'azione sindacale

L'azione per la legalità – intesa nell'ampio spettro che va dal contrasto dell'irregolarità dei rapporti di lavoro fino alla penetrazione della criminalità organizzata nell'economia legale – è multidimensionale perché risulta socialmente radicata nel contesto

che la circonda, influenzata non semplicemente dai fattori macroeconomici e dalla loro manifestazione nei sistemi locali e settoriali della produzione, ma anche da fattori sociali apparentemente meno tangibili, come le dinamiche di potere locali e territoriali, le reti di relazione che esse esprimono e che a loro volta sostengono il tessuto di potere, le culture imprenditoriali e istituzionali che muovono l'intervento degli attori rilevanti del territorio, la natura e la qualità dei meccanismi amministrativi e di applicazione della legge, etc.

Nel complesso, l'azione sindacale per la legalità ha bisogno di operare attraverso un duplice dispositivo, sia operativo sia interpretativo, sempre situato nel contesto in cui è chiamata a operare. Tale dispositivo va oltre la sola – eppure complessa – comprensione delle dinamiche di mercato, delle opportunità e dei rischi connessi alla condizione di un determinato territorio o settore. Beninteso, si tratta di aspetti che vanno tenuti in considerazione nel momento in cui si esercita la rappresentanza dei lavoratori e delle lavoratrici in un confronto negoziale. Ma nel caso del contrasto dell'illegalità, e della promozione di un ambiente in cui la legalità non sia limitata alla dimensione formale ma costituisca una pratica sociale sostanziale, il contesto conta. Esso conta tra i fattori strutturali che determinano le opportunità di rispetto dei diritti dei lavoratori, in specifici luoghi e ambiti di lavoro, e conta nel dispositivo di intervento – a un tempo pratico e interpretativo – di cui devono dotarsi i sindacalisti.

Il paragrafo che segue si concentra pertanto sulle letture e sulla comprensione che i responsabili sindacali Filcams hanno dell'ambiente in cui il tema della legalità impatta sulla condizione di lavoro e sui diritti di lavoratori e lavoratrici. Per un'analisi in profondità delle diverse dimensioni che alimentano l'illegalità si rimanda ai contributi multidisciplinari del presente Rapporto e di quello precedente; in questa occasione il riferimento al contesto si concentra in particolare sulla visione – basata sull'esperienza – che di esso hanno i responsabili sindacali e di come questa guidi l'azione conseguente.

Il contrasto delle economie criminali

Uno degli elementi più critici che sfida i diritti dei lavoratori è rappresentato dalla presenza della criminalità organizzata nell'economia e nei rapporti sociali nel loro complesso. Il tradizionale insediamento della criminalità organizzata nelle regioni del Mezzogiorno si affianca a un'evoluzione ramificata delle attività criminali che supera i confini territoriali, e anche all'interno delle aree di storico insediamento criminale essa muta le proprie caratteristiche, nell'intreccio sempre più sfumato con le attività formalmente legali. In alcuni casi, si opacizza la stessa visibilità sociale dell'insediamento della criminalità rendendo più complesso definirne i contorni:

«Una dimensione che non è più quella del contrasto quasi diretto con i Boss e i Capibastone che comunque continuano ad essere influenti per quanto riguarda diversi settori dell'economia e della vita sociale pubblica della mia terra. Le difficoltà sono maggiori rispetto al passato, proprio perché si afferma una forza quasi invisibile su cui riesci a incidere in maniera poco determinante rispetto al passato, proprio perché così infiltrata e così invisibile nel sistema economico sociale e politico della nostra terra... è la difficoltà maggiore rispetto a prima» (Giuseppe, Filcams Calabria).

Il venir meno di dualismi rigidi – tra economia legale e illegale, tra poteri pubblici e poteri criminali – nell'interpretazione dell'agire della criminalità organizzata si applica pertanto sia alle aree del Mezzogiorno sia alle altre regioni. La natura di un potere criminale che non è anti-statale ma *infra-statale* (vd. Omizzolo, 2022), dunque pervasivo e adattivo, dovrebbe orientare l'azione di contrasto in ogni contesto territoriale, anche nelle regioni del Centro-Nord, verso un'analisi del contesto economico, delle vocazioni produttive, delle caratteristiche della cultura politico-amministrativa locale, degli attori che vi sono coinvolti, delle risorse sociali e di network a disposizione, le quali possono risultare «risorse» per una diffusione della presenza criminale.

«La criminalità organizzata è molto radicata anche al Nord ed in particolare nella città di Milano e sono particolarmente toccati i nostri settori perché uno dei settori in cui in particolar modo la 'ndrangheta, ma non solo, ricicla i propri capitali è quello del turismo, dei bar e dei ristoranti, ma anche negli appalti» (Roberta, Filcams Milano).

La grande disponibilità di denaro da parte della criminalità organizzata, specie nei contesti più affluenti dell'economia e nei territori più sviluppati del Paese, è di certo una risorsa utilizzata per operare una sostituzione delle attività di matrice legale con quelle controllate della criminalità. Ciò si accentua naturalmente nelle fasi di crisi, che intrecciano fragilità dell'economia e interventi anticiclici e di sviluppo che possono rappresentare, a loro volta, un'occasione di insediamento e di profitto per le organizzazioni criminali.

«L'infiltrazione, la corruzione, l'estorsione e l'usura oltre ad alterare la concorrenza soprattutto dopo il periodo pandemico hanno determinato la necessità per gli imprenditori - ma spesso anche le lavoratrici e i lavoratori - di ricercare il soddisfacimento economico che hanno ricevuto in maniera molto scarsa o quando addirittura nulla rivolgendosi ai clan delle città e dei paesi» (Giuseppe, Filcams Catania).

In altri contesti del Nord, la relazione tra settori imprenditoriali spregiudicati e attori criminali, spesso attivi attraverso mediatori e «colletti bianchi», fa più leva sulle opportunità di competizione sleale e distorsione opportunistica del mercato che non sulle criticità socio-economiche, come nel Mezzogiorno. In sostanza, laddove il contesto socio-economico è più sviluppato, maturo, capace di generare redditività e operare con più produttività, l'intervento della criminalità fa leva su un soft power relazionale (lobbying, scambio economico, etc.) più che su pratiche palesemente extralegali.

«Una cosa che mi colpisce è che il legame si è creato... ma non per motivi connessi alla sopravvivenza delle imprese -magari sono aspetti più che altro legati al Sud Italia - ma li definirei motivi anche peggiori. Un sistema che si è creato perché gli imprenditori hanno deciso di fare più utile di quello che le condizioni di mercato in quel momento consentivano. Per fare più soldi, tessuti sani con imprenditori sani del territorio hanno deciso di cucire legami con la criminalità organizzata che si presentava con il cosiddetto colletto bianco, lo hanno fatto in maniera scientifica oppure sottovalutandone con arroganza le conseguenze, nella convinzione che essendo imprenditori del territorio, che avevano legami con la politica sana del territorio, sarebbero riusciti a governare il sistema» (Chiara, Filcams ER).

Il posizionamento degli «investimenti» della criminalità organizzata nelle attività economiche si differenzia per settore e per specifiche attività. La conquista di una posizione di mercato privilegiata, magari accompagnata da buoni risultati economici, rende più complessa la percezione del controllo criminale anche tra i lavoratori e gli attori sociali organizzati. Spesso l'evanescenza dei «segnali» di una presenza criminale percepibili da lavoratori e sindacati è dovuta proprio al posizionamento privilegiato delle attività economiche stesse; salvo poi tradursi in situazioni di crisi nel caso di sequestri e confische di beni.

«Nel commercio, nella grande distribuzione organizzata e nel settore del turismo come diceva anche Giuseppe abbiamo una percezione della criminalità organizzata molto diversa dagli appalti, ma lo dico dal punto di vista del rapporto che i lavoratori hanno con questo fenomeno. Quello che diceva Giuseppe in maniera chiaramente molto provocatoria è che tu lavoravi presso una struttura ricettiva che funzionava benissimo (...) perché aveva ed ha delle convenzioni con il Ministero e con la Nato, chiaramente i lavoratori non è che percepivano che quel bene era ad uso ed utilizzo della criminalità organizzata. Perché come diceva anche Chiara nel suo intervento quando c'è un carico e una mole di denaro molto consistente loro tendono a rispettare principalmente

i contratti collettivi nazionali, a incontrare le organizzazioni sindacali, a trattare bene i dipendenti, quindi meno denunce e meglio è. Più funziona e meno rischiano che la Procura indaghi» (Giuseppe, Filcams Catania).

Vi sono senz'altro effetti sociali indesiderati della necessaria azione di sequestro e confisca dei beni controllati dalla criminalità organizzata. Può determinarsi una contraddizione tra la dimensione giudiziaria e quella economico-occupazionale, nella quale la gestione congiunta di una situazione oggettiva di crisi – che non rientra nella fattispecie tradizionale delle «crisi aziendali» – non si svolge attraverso consolidate prassi di relazioni sindacali, soluzioni prevedibili e standardizzate. È evidente come il contrasto del consenso alle mafie può venire vanificato se l'azione di sequestro e confisca dei beni si traduce in un danno a lungo termine per i lavoratori.

«Il senso comune dice che quando c'è la 'ndrangheta che gestisce attività produttive le persone lavorano, arriva lo Stato arrivano le azioni della Magistratura – che noi sosteniamo, e verso le quali ci vorrebbe maggiore sostegno sociale, economico e politico – e le persone poi perdono il lavoro perché ci sono tutte le procedure di sequestro, con tutto quello che succede in realtà e nella vita reale... tant'è che noi partiamo da azioni fatte che abbiamo sostenuto ad esempio «Io riattivo il lavoro» e le misure che possono essere d'aiuto e di supporto per evitare il bruttissimo dramma sociale che succede, cioè l'alleanza sociale che anzi che essere per la legalità va a sostegno della percezione di uno Stato patrigno che mi ha tolto il pane perché mentre prima lavoravo, indipendentemente dal fatto che i miei datori di lavoro erano brutti e cattivi» (Giuseppe, Filcams Calabria).

L'illegalità nei cambiamenti del lavoro e della produzione: filiere, esternalizzazioni e appalti

L'iniziativa delle organizzazioni criminali e degli attori economici più spregiudicati ha mostrato grandi capacità adattive. Questo

accade sia in risposta a processi contingenti, come ad esempio nella fase di crisi pandemica e nella successiva parziale ripresa economica, sia nel posizionamento all'interno dei flussi di risorse ordinarie e straordinarie (si pensi ai rischi di infiltrazioni criminali all'interno dei progetti previsti per il PNRR); ma va considerata anche la capacità adattiva legata a processi più profondi e di più lunga durata relativi ai cambiamenti di interi settori di attività economica.

Nella percezione di alcuni interlocutori sindacali, l'interesse della criminalità organizzata ha subito uno slittamento che ha comportato una minore attenzione al settore degli appalti pubblici, specie al Nord per gli appalti sui servizi alla Pubblica amministrazione (mense, pulimento, etc.) e a quelli della sanità al Sud. Il contestuale taglio delle risorse pubbliche e la normativa più stringente sugli appalti hanno portato a uno spostamento dell'interesse criminale verso gli appalti privati e altri settori dell'economia locale, aumentando in tal modo anche la complessità dell'intervento sindacale.

«La Pubblica amministrazione ha cominciato ad operare dei tagli e progressivamente il settore delle pulizie pubbliche è diventato meno interessante e quindi si sono spostati negli appalti privati, in questo caso coinvolgendo categorie più affini alla nostra la Flai e la Filt; questo in Emilia Romagna con un continuo coinvolgimento della Filcams, perché spesso negli appalti della logistica viene applicato il contratto dei multiservizi e quindi intercetta la nostra categoria che a quel punto deve fare un doppio lavoro: fare emergere il fenomeno dell'illegalità e della criminalità e poi, partendo dalla segnalazione di quello che non va, arrivare alla segnalazione della mancata applicazione del contratto collettivo corretto facendo sinergia con le categorie che dovrebbero essere interessate» (Chiara, Filcams ER).

La frammentazione delle filiere, la complessità degli assetti societari e la polverizzazione delle imprese comporta in alcuni settori la predisposizione di un terreno favorevole sia alla violazione dei diritti di lavoratori e lavoratrici sia a maggiori margini di opacità

economica e finanziaria nella gestione delle imprese. Ad esempio, le conseguenze della terziarizzazione nei settori dei servizi turistici e alberghieri alimentano una gestione finanziaria spregiudicata che si riflette direttamente sulla protezione dei lavoratori.

«Da anni abbiamo riscontrato parecchi problemi in particolar modo per quanto riguarda le società che gestiscono le terziarizzate, facchinaggio, pulitura camere principalmente, situazioni in cui diversi alberghi affidavano per ovvi motivi di risparmio queste attività a società che sparivano nel giro di un anno, un anno e mezzo, affidavano a un gruppo queste attività che a loro volta venivano sub appaltate» (Roberta, Filcams Milano).

Contrastare l'illegalità, lungo un continuum che va dalle molteplici forme di irregolarità, di rapacità imprenditoriale, fino ai casi conclamati di azione e controllo criminale dell'economia richiede la capacità sindacale di connettere l'intervento di contrasto e l'azione di rappresentanza, ma anche uno sguardo analitico profondo che necessita di risorse, strutture dedicate e l'intreccio tra sapere esperto e sapere pratico nell'esercizio della rappresentanza. Per prima cosa, dunque, comprendere per intervenire:

«Da qui capire quando è criminalità organizzata o quando è semplicemente illegalità... è assolutamente complesso, e devo dire che i nostri Osservatori ci dicono oggi che nel turismo oggi c'è molta illegalità, mentre la criminalità organizzata è più interessata ai grandi appalti all'interno del commercio ed agli appalti della logistica e delle aziende alimentari» (Chiara, Filcams ER).

Se la ricostruzione dei legami tra la gestione economica delle attività «legali» e il retrostante controllo criminale è di per sé un lavoro complesso, sia sotto il profilo giudiziario sia sotto quello dei suoi riflessi occupazionali, la trasformazione di settori e comparti, specie nell'economia dei servizi, può favorire anche l'inseadimento criminale, basandosi sulla sua capacità adattiva. Ad esempio, il «pizzo», ovvero l'estrazione di valore dall'economia

legale potrebbe apparire uno strumento superato in un contesto di controllo criminale più sfumato eppure più profondo delle attività produttive; ciononostante esso torna, nella sostanza, anche se con forme rinnovate, pesando in maniera diretta e indiretta sia sui lavoratori sia sulle imprese attive nelle filiere produttive attraverso il controllo della catena di fornitura e dei servizi.

«A proposito di analisi... il “pizzo” si può pagare in diversi modi. C’è quello che pagano i lavoratori e le lavoratrici e lo abbiamo denunciato nel senso che il fatto che io ti assumo nel mio supermercato piuttosto che nella mia attività turistica, ti emetto una busta paga e tu mi restituisci i liquidi i contanti perché io ti ho fatto lavorare (...) Poi abbiamo scoperto che ci sono altri modi per pagarlo nel senso che ci sono le aziende ad esempio della grande distribuzione commerciale anche con brand importanti che hanno campagne nazionali e internazionali valoriali che vediamo ed ascoltiamo ogni giorno sui blog piuttosto che in Tv ecc. ecc. che attraverso la logistica riescono a soddisfare il pagamento del pizzo» (Giuseppe, Filcams Calabria).

In specifici settori, ad esempio quello della Grande distribuzione commerciale, le specificità di alcuni territori, specie nel Mezzogiorno, non riflettono solo le evoluzioni di mercato ma sono anche il riflesso di nuovi modelli dell’intervento criminale nell’economia, basati più sul controllo delle filiere che non sul puro e semplice ricatto nei confronti di attività legali isolate. I rappresentanti sindacali segnalano la tendenza dei grandi marchi della GDO a cedere il passo a realtà locali, di minori dimensioni, ad esempio attraverso la diffusione del franchising o della cessione della rete commerciale a società insediate nel territorio, con effetti anche sul piano della potenziale diffusione del controllo criminale. Questo processo di esternalizzazione delle responsabilità e, di conseguenza, maggiore opacità dell’intreccio tra economia legale e attività criminali, si spiega agevolmente lungo la filiera che unisce la distribuzione commerciale alle attività di produzione dei beni – ad esempio in agricoltura – e alle attività della logistica.

«È successo che una grossa azienda di logistica, la Geotrans (anche questo è un bene confiscato alla criminalità organizzata, sempre al clan Santa Paola, che è diventata una cooperativa di lavoratrici e di lavoratori) si è sentita contattata da un gruppo commerciale che gli ha detto un bel giorno: “non è una questione personale ma è logistica, da 150.000 euro di fatture da domani ne facciamo 3,000 perché abbiamo deciso di utilizzare altri canali di logistica”. Questo chiaramente è un messaggio politico e sociale» (Giuseppe, Filcams Catania).

Comprendere le nuove tendenze evolutive di alcuni settori specifici, e le loro declinazioni territoriali, va di pari passo con la consapevolezza della storica fragilità di interi ambiti economici e delle distorsioni trasversali a essi, in materia di rispetto dei diritti contrattuali dei lavoratori. Si pensi alle criticità diffuse nel settore turistico, nella ristorazione, alberghi. Il punto di osservazione delle vertenze individuali mostra questi aspetti strutturali dell'irregolarità: alti tassi di lavoro irregolare, parzialmente irregolare, sottoinquadramento.

«Io insieme alle altre compagne e compagni ci occupiamo prevalentemente di vertenze individuali e in tutti i settori la situazione è più che drammatica, considerando il dopo pandemia ancora peggio; drammatica perché ad esempio nei settori dei pubblici esercizi purtroppo su 5 lavoratori 3 sono in nero, 2 sono regolari ma sono a 20 ore settimanali e per lo più ne lavorano 40/50 assunti tutti al settimo livello, sono tutti lavapiatti non c'è distinzione, e invece loro fanno un orario naturalmente superiore» (Daniela, Ufficio vertenze Filcams Roma).

Emerge con chiarezza dal confronto con i nostri interlocutori e le nostre interlocutrici che la stessa azione sindacale, per risultare efficace e poter esprimere a pieno il suo potenziale, ha bisogno di un ambiente regolativo trasparente e refrattario alle distorsioni. Oltre a presidiare la tutela dei diritti contrattuali e del lavoro, l'azione sindacale di contrasto dell'illegalità deve promuovere presso le istituzioni una adeguata regolazione di mercato, ad

esempio attraverso norme sugli appalti privati per la trasparenza e la corresponsabilità di tutti gli attori economici coinvolti.

«Non è possibile che un'azienda decida di appaltare tutto un settore a un'azienda che è mono committente, tra l'altro è un'azienda che è costituita da una persona che aveva avuto precedentemente un rapporto di lavoro con questa azienda del commercio... due più due... però mancano gli strumenti dal punto di vista legale, mancano le norme soprattutto negli appalti privati che ci consentano di dire cosa è lecito e cosa non è lecito fare, anche rispetto al fatto che se un'azienda si occupa di servizi e di logistica è un'azienda che deve potere stare in piedi, quindi non deve potere avere un solo appalto perché questa cosa mette in dubbio la genuinità dell'appalto» (Chiara, Filcams ER).

Un ambiente regolativo che non lasci spazio alla violazione dei diritti e alle distorsioni della concorrenza tra le aziende va di pari passo con la necessità di interventi che contrastino il dumping contrattuale. Su questo punto, e in assenza di norme che regolino senza ambiguità la rappresentanza sindacale specie a partire dall'applicazione dei contratti siglati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative, l'azione del sindacato si rivolge anche sul piano giudiziario delle vertenze di lavoro.

«C'è il Contratto dei servizi fiduciari che purtroppo lo stanno applicando alla qualunque... io ho impiegati amministrativi di una grande società a livello nazionale che adesso sta applicando il Contratto di servizi fiduciari; stiamo cercando di fare una causa pilota per capire il giudice come si esprime, su Roma noi stiamo aspettando le sentenze di Milano di Bologna per capire, perché su Roma è molto difficile trovare dei giudici che danno ragione al lavoratore» (Daniela, Ufficio vertenze Filcams Roma).

Non va dimenticato che la diffusione del lavoro irregolare va spesso a concentrarsi laddove è più consistente la presenza di lavoratori e lavoratrici straniere, proprio per gli intrinseci caratteri di fragilità e ricattabilità del lavoro migrante, naturalmente anche

a causa delle condizioni sociali e amministrative cui sono sottoposti gli stranieri residenti in Italia. La fragilità di lavoratori e lavoratrici nei settori segnati dai più alti tassi di lavoro irregolare si unisce spesso all'opacità e all'invisibilità sociale della loro posizione, specie se essi sono lavoratori migranti. Tra le caratteristiche che vengono evidenziate nella letteratura scientifica a proposito del lavoro dei migranti (pesante, precario, pericoloso, poco pagato) ve ne è una in particolare che comporta effetti che vanno ben oltre la condizione di lavoro e il rispetto dei diritti formali; si tratta della «penalizzazione sociale» che colpisce diverse attività lavorative, specie per le occupazioni meno qualificate, ripetitive, rischiose e talvolta non riconosciute come lavoro effettivo.

«Colf badanti, noi abbiamo fatto la sanatoria nel 2020, con l'emersione del lavoro nero in collaborazione con il Caaf quindi abbiamo intercettato i lavoratori e poi in collaborazione con il Caaf abbiamo sostenuto l'emersione del lavoro nero. Il problema è che quelle pratiche sono rimaste lì, non si è mosso nulla. Abbiamo anche denunciato a suo tempo il problema di alcuni lavoratori, oltretutto si sono dovuti trovare il datore di lavoro a cui hanno dovuto pagare delle somme per regolarizzare il rapporto di lavoro» (Daniela, Ufficio vertenze Filcams Roma).

Questa multidimensionalità dell'illegalità – del suo contrasto come della promozione di pratiche e ambienti economico-lavorativi ispirati alla legalità – appare con chiarezza nelle valutazioni dei e delle responsabili sindacali. Il punto di partenza è nel cuore dell'esperienza sindacale di tutela dei lavoratori e, detto in altri termini, l'azione di contrasto dell'illegalità innerva la tradizione sindacale di tutela dei diritti.

«L'illegalità per noi è sempre la quotidianità... la vediamo nel quotidiano purtroppo, lavoratori assunti con livelli che non sono propri, orari che non sono i propri, contratti di apprendistato fasulli perché non c'è un piano formativo, non c'è assolutamente nulla» (Daniela, Ufficio vertenze Filcams Roma).

Emerge uno sforzo interpretativo che si coniuga alla fatica – effettiva, pratica, quotidiana – di tenere insieme i livelli dell’analisi: da quello di contesto alla comprensione dei bisogni dei singoli lavoratori in modo da realizzare un’azione adeguata di supporto. Tale complessità si riflette sulle pratiche che gli stessi rappresentanti sindacali ci hanno raccontato e sulle quali si sono confrontati nel corso del focus group. Trasversale a esse è la necessità di tessere relazioni, non sempre facili e situate a loro volta nei contesti locali: relazioni con il tessuto associativo e con la società civile, con le istituzioni rappresentative e con enti pubblici e corpi dello Stato, senza dimenticare l’azione con le partiatoriali soprattutto nella loro dimensione associativa.

1.2. L’azione sindacale per affermare la legalità

Nell’ambito del primo rapporto dell’Osservatorio sulla legalità abbiamo analizzato un ampio spettro di iniziative sindacali, focalizzando l’attenzione su tre grandi ambiti di intervento: le campagne, la contrattazione sociale e la contrattazione di secondo livello¹.

In questo capitolo abbiamo approfondito l’analisi di queste pratiche e messo in evidenza sia la relazione che intercorre tra loro sia le opportunità e le criticità che racchiudono, attraverso un gruppo di lavoro nel quale funzionari/e e delegati/e sindacali hanno raccontato e messo a confronto le loro esperienze.

Il contrasto all’illegalità da parte delle organizzazioni sindacali, come già evidenziato nel capitolo del primo rapporto dell’Osservatorio, è perseguito attraverso un’ampia varietà di pratiche: a) la costruzione di una strategia generale, di livello nazionale; b) un’azione sindacale di livello etico e culturale, per l’affermazione della giustizia sociale e del diritto alla legalità, di filiere etiche, di un consumo etico; c) le reti con le istituzioni, le parti sociali e le associazioni; d) l’istituzionalizzazione dell’azione di contrasto,

¹ Cfr. De Sario e Di Nunzio 2022.

attraverso gli osservatori, protocolli, comitati congiunti e contrattazione di anticipo; e) la ridefinizione delle forme di organizzazione sindacale, con la contrattazione inclusiva, di sito, di filiera, condotta con un approccio confederale e inter-categoriale; f) il ruolo delle rappresentanze sindacali nelle imprese e del supporto sindacale all'auto-organizzazione; g) il ruolo della tutela individuale e delle vertenze collettive, con i servizi nelle Camere del Lavoro e i camper dei diritti.

La costruzione di una strategia sindacale di livello generale per il contrasto all'illegalità

Il sindacato, sin dalle origini, è impegnato da un lato verso l'affermazione di nuovi diritti e la costruzione di sistemi normativi in grado di favorire l'emancipazione del lavoro, dall'altro, nella difesa dei diritti esistenti e nel contrasto alle tante forme di illegalità e irregolarità che favoriscono lo sfruttamento del lavoro. Per quanto riguarda la Filcams, il contrasto all'illegalità è stato un tema rilevante per favorire il rinnovamento delle iniziative sindacali nel corso degli ultimi anni, a partire dall'evento «The new order» del 2018 che, attraverso dei gruppi di lavoro, ha definito un programma di intervento su questi temi, sia attraverso campagne e mobilitazioni, sia cercando di rafforzare il lavoro di contrattazione aziendale e di protocolli locali. Il rinnovamento dell'azione sindacale è stato condotto con un approccio organico caratterizzato da alcuni orientamenti centrali: a) la messa in rete, lo scambio e il coordinamento delle pratiche; b) la formazione dei funzionari/e e delegati/e; c) l'individuazione di alcune questioni centrali (quali la gestione dei beni confiscati, il sistema degli appalti, il mancato rispetto dei diritti sul lavoro); d) il rafforzamento delle reti con le associazioni e le istituzioni pubbliche.

«La Filcams è da sempre impegnata sul piano ovviamente contrattuale, quindi il nostro lavoro sindacale di tutti i giorni è spesso e volentieri proprio il contrasto all'illegalità e il tentativo di ripristinare elementi normativi e contrattuali. Nella nostra attività quoti-

diana questi sono elementi che affrontiamo continuamente. D'altro canto la nostra Categoria insieme alla Confederazione si è anche impegnata a rafforzare quello che è il nostro lavoro sociale di contrasto alla criminalità organizzata. Il coordinamento Legalità della CGIL in questi anni ha dato un forte impulso al nostro lavoro ad esempio su tutta la partita relativa ai beni confiscati ma anche ad un nuovo rapporto rispetto alle Istituzioni, ai Tribunali, alla Magistratura ed alle Autorità ispettive» (Luca, Filcams nazionale).

Questa strategia di ordine generale facilita l'emersione di pratiche locali, come ad esempio nel caso della campagna «Caffè corretto».

«(Nella campagna) “Caffè corretto” abbiamo aggiunto alla campagna nazionale della Filcams sul turismo di quell'anno, “Resistiamo”, le nostre quattro cartoline che davano un po' il senso dell'azione forte di contrasto» (G., Filcams Calabria).

Al tempo stesso, questa capacità di intervento nazionale alimenta lo scambio di pratiche, come nel caso stesso del workshop alla base di questo capitolo, condotto nell'ambito dell'Osservatorio nazionale sulla legalità nel terziario della Filcams nazionale.

«Quando io ero Segretaria generale prima di Palermo e poi della Sicilia devo dire che avevo sentito forte l'esigenza di un Osservatorio, di un momento di confronto e di scambio di quelle che erano le buone pratiche ed anche le criticità che si incontravano nei vari territori. Questo perché, soprattutto quando ero segretaria generale della Filcams di Palermo, io ho assistito in quegli anni a un vero e proprio boom sia di sequestri sia di confische, ed è stato un periodo molto difficile perché abbiamo incontrato delle grandi criticità» (Monia, Filcams Sicilia).

Azione sindacale di livello etico e culturale: giustizia sociale, filiere etiche e consumo etico

L'azione sindacale per la legalità si manifesta – prima ancora che sul piano dei rapporti di forza, del conflitto e dell'intervento

– sul livello culturale, per affermare la necessità di diffondere conoscenze, consapevolezza e informazioni, e sul piano etico, per affermare il valore del rispetto delle regole e dei diritti e, dunque, la giustizia sociale. In questo senso, come affermato da un funzionario sindacale la legalità diventa un *«pezzo identitario della propria azione»* (Giuseppe, Filcams Calabria).

Questo aspetto è particolarmente evidente nella campagna «Caffè Corretto», promossa nel 2020 dalla Filcams CGIL in Calabria. Questa campagna è nata in seguito all'inchiesta «Mala-pianta» condotta dalla Procura di Catanzaro che ha svelato come la 'ndrangheta condizionasse molti aspetti della vita imprenditoriale, decidendo le assunzioni di personale, l'assicurazione, le forniture e i servizi in appalto nelle aziende turistiche della costa ionica calabrese, fino ad arrivare a imporre addirittura la marca del caffè che le attività commerciali dovevano somministrare ai clienti. L'obiettivo della campagna è quello di favorire il confronto tra le istituzioni, le parti sociali, le associazioni e i cittadini, per affermare una cultura della legalità sia attraverso iniziative culturali sia attraverso progetti di sviluppo concreti, come quelli per il riuso dei beni confiscati. La campagna ha portato anche alla stipula di alcuni accordi locali, come nel caso del progetto «Casa Valarioti» a cui partecipano l'amministrazione comunale di Gioia Tauro, la Filcams CGIL Calabria e l'associazione «daSud» per la promozione di una cultura della legalità.

In generale, la costruzione di pratiche e reti formali di contrasto alla legalità si fonda e si accompagna a un'azione culturale che viene condotta negli anni, contribuendo in maniera rilevante all'emersione del problema e alla costruzione di interventi congiunti tra le parti sociali e le istituzioni, come nel caso dell'Emilia Romagna:

«(In Emilia Romagna) nel 2010 era impossibile dichiarare apertamente e pubblicamente che la criminalità organizzata fosse presente nella regione. Lo dico per esperienza personale. Ho fatto un'esperienza con Libera, in Sicilia, allora io ero una rappresentante sindacale ma non ero in distacco, quando tornai dovetti

riportare l'esperienza che era stata fatta nel campo di Libera, anche la conoscenza di quegli elementi che avevamo appreso, capito e discusso. Fui invitata da un'associazione datoriale dell'epoca a evitare riferimenti al fatto che la criminalità organizzata stava arrivando nel territorio dell'Emilia Romagna e stava avendo una collusione con le imprese del territorio. Questo nel 2010» (Carla, Filcams Emilia Romagna).

L'azione di tipo etico e culturale non agisce solo sul piano comunicativo, di sensibilizzazione, denuncia e informazione, ma diventa anche un fattore di mobilitazione e pressione nei confronti delle imprese, come nel caso dell'affermazione di filiere etiche e di commercio etico. Ad esempio, nel caso della Filcams Calabria, attraverso l'affermazione di un'«etica di filiera».

«Abbiamo bisogno di responsabilità (...) I grandi Brand si stanno ritirando per consegnare a piccoli imprenditori locali i propri marchi ad imprenditori locali, in Calabria è già così da tempo, c'è una linea gotica nel quale i grandi che potrei citare Coop, Alleanza 3.0, Conad Carrefour consegnano il proprio Brand perché gli interessa mantenere il marchio e quindi attività commerciale sul territorio, poi però quando vengono chiamati in causa per la violenza criminale o per il mancato rispetto del codice etico dei contratti di lavoro fanno finta di non conoscere gli interlocutori ai quali hanno affidato il brand tramite contratto» (Giuseppe, Filcams Catania).

«Rispetto a quanto si sta modificando il mondo del lavoro – e faccio riferimento a quello che stava dicendo Giuseppe rispetto alle grandi catene che abbandonano i territori e lasciano il marchio in franchising – qui è utile una contrattazione integrativa con l'azienda madre per provare a mettere dei paletti per la gestione del franchising, soprattutto per evitare che l'azienda madre si possa tirare indietro rispetto alle problematiche che emergono nella gestione del franchising, perché, come dire, sostiene di non essere direttamente coinvolta rispetto ad alcune delle problematiche che noi avanziamo» (Monia, Filcams Sicilia).

Un'etica del lavoro che interessa anche il rapporto con i consumi, come nel caso dell'affermazione del diritto alle festività e al riposo domenicale nelle campagne sindacali della Filcams.

Le reti con le istituzioni, parti sociali e associazioni

Questa azione culturale investe e alimenta le relazioni sociali che si costruiscono con gli attori esterni, considerando le istituzioni locali, come le amministrazioni pubbliche e le Prefetture, le associazioni, le altre parti sociali. Per questo, l'azione di comunicazione e informazione appare come una pratica fondamentale che caratterizza e accompagna la costruzione di reti.

«Siamo partiti con un'azione di natura comunicativa (...) I tentativi sono tanti, quotidiani, per provare a metter insieme le Istituzioni e le rappresentanze, per dire che alcune azioni di contrasto si possono fare all'interno della Filiera e non bisogna rimanere indifferenti» (Giuseppe, Filcams Calabria).

L'azione nei confronti degli altri attori politici e sociali esterni al sindacato è condotta sia attraverso un approccio collaborativo, con la creazione di reti o accordi su progetti e campagne specifiche, sia con un approccio più conflittuale, attraverso denunce dirette, supporto legale, lettere indirizzate alle Prefetture, come ad esempio nel caso calabrese con lettere congiunte di CGIL, CISL e UIL.

«Abbiamo provato ad alzare il tiro di contrasto anche all'interno dell'Organizzazione, portando CGIL, CISL, UIL calabresi a fare qualche lettera alle Prefetture» (Giuseppe, Filcams Calabria).

In alcuni casi, le associazioni datoriali rappresentano un punto debole della rete, perché poco rappresentative del contesto aziendale o, anche, per evitare di ostacolare l'aumento del costo del lavoro determinato dall'avviarsi di un processo di regolamentazione e negoziazione.

Analisi dell'illegalità, emersione e istituzionalizzazione dell'azione di contrasto: osservatori, protocolli, comitati congiunti e contrattazione di anticipo

L'azione sindacale persegue l'istituzionalizzazione stessa della lotta all'illegalità nelle pratiche formali che determinano i rapporti tra gli attori sociali, cercando sia di sancire i diritti che le modalità concrete con cui attuarli. In questo ambito rientrano sia gli accordi di livello aziendale che le pratiche, sempre più numerose, di accordi e protocolli «quadro», di ordine generale, siglati con le istituzioni locali. Ad esempio, possiamo citare i protocolli siglati a Milano e in Emilia Romagna che cercano anche di implementare le normative vigenti.

«(Il protocollo siglato a Milano tra le parti sociali e il Comune) ha alla base al tema di contrastare l'illegalità e l'obiettivo è quello di avere degli appalti in cui le aziende aggiudicatarie siano aziende regolari, che applicano il Contratto collettivo nazionale di lavoro, che rispettano le normative sulla salute e sicurezza, ed anche qualcosa in più perché quel Protocollo va a migliorare la normativa, ad esempio in materia di subappalti, perché limita il subappalto al primo livello, quindi non è possibile subappaltare ulteriormente, e inserisce una clausola sociale molto più forte rispetto a quella presente nel Codice degli Appalti, prevedendo non solo il passaggio di tutti i lavoratori ma anche il non peggioramento delle condizioni economiche e normative» (Roberta, Filcams Milano).

L'obiettivo più ampio di questi protocolli è quello di favorire e istituzionalizzare la contrattazione di anticipo. In questa direzione, vanno anche i tavoli congiunti per il monitoraggio, l'esame preventivo e la programmazione degli appalti, rispetto ai quali il sindacato cerca di costruire degli organismi formali, come gli Osservatori.

«Il Protocollo degli Appalti è stato sottoscritto in Emilia Romagna. (...) Tra i casi di incontri preventivi con il sindacato ve ne sono stati sulla ristorazione scolastica, sulla ristorazione degli

appalti dell'ASL nella zona di Piacenza e sulla pulizia delle Asl di Piacenza e Bologna. Tutti e 3 gli esami preventivi hanno consentito di reinserire la clausola sociale che non esisteva, richiamando pedissequamente quello che è previsto dai Contratti collettivi sottoscritti (dalla Filcams)» (Chiara, Filcams Emilia Romagna).

«Il tema più importante (dei protocolli) è quello di istituire un Osservatorio appalti laddove avvengono anche i confronti di contrattazione di anticipo. Questo ci consente di poterci confrontare sugli appalti che dovranno essere banditi nel biennio in modo da avere la possibilità di dire la nostra e controllare le cifre, e verificare anche che tipo di impegni sono inseriti in quel bando di gara» (Roberta, Filcams Milano).

Queste forme istituzionalizzate di negoziazione sembrano avere effetti positivi, pur ovviamente non risolvendo del tutto le tante sfide per il rispetto della legalità.

«I problemi non è che non li riscontriamo perché purtroppo è successo anche negli appalti nel Comune di Milano che ci sono state aziende poi oggetto di indagini proprio perché legate alla criminalità organizzata. Però devo dire, oggettivamente, che da quando abbiamo sottoscritto questo Protocollo nel 2018 – che è stato poi aggiornato nel 2021 a seguito dell'aggiornamento delle norme nazionali – la situazione è comunque migliorata e c'è stata da parte dell'amministrazione un'attenzione maggiore. Ribadisco che non abbiamo risolto con un Protocollo tutti i problemi» (Roberta, Filcams Milano).

Per contrastare il fenomeno dell'illegalità il sindacato agisce sulla base di conoscenze raccolte sia attraverso studi e confronti con gli esperti, sia attraverso il contributo fondamentale dato dalle lavoratrici/tori e delegati/e che ricostruiscono i meccanismi di sfruttamento. Da queste ricostruzioni nascono anche denunce e lettere formali indirizzate alle istituzioni.

«Un altro aspetto che riguarda il settore del turismo e degli alberghi (...) da anni abbiamo riscontrato parecchi problemi in

particolar modo per quanto riguarda le società che gestiscono le terziarizzate, facchinaggio, pulitura camere principalmente, situazioni in cui diversi alberghi affidavano per ovvi motivi di risparmio queste attività a società che sparivano nel giro di un anno, un anno e mezzo (...) c'erano dei prestanome che si presentavano al cambio appalto per firmare l'accordo, o comunque per firmare il verbale, o per fare l'incontro, dove i consulenti aziendali che si presentavano per queste società erano sempre gli stessi e delle visure era chiaro che erano scatole cinesi. A fronte di questi nostri sospetti, perché chiaramente noi abbiamo dei sospetti ma non è che possiamo dimostrare quello che sospettiamo, (...) abbiamo fatto delle segnalazioni anche all'Inps per gli aspetti contributivi perché queste società dopo un anno sparivano e le ultime retribuzioni non le pagavano, il Tfr, i contributi, sappiamo come funzionano in questi casi. Avevamo fatto una segnalazione sia all'Inps sia all'Ispettorato del Lavoro di Milano; l'Ispettorato ci ha contattato e da lì sono partiti degli incontri, in una prima fase solo con le organizzazioni sindacali e poi abbiamo provato a coinvolgere le associazioni datoriali del committente, FederAlberghi, e le parti di Confindustria» (Roberta, Filcams Milano).

«L'Osservatorio è stato importante rispetto alle proposte sicuramente in uno scambio continuo di quelle che sono le buone pratiche che si producono nei vari territori. (...) L'Osservatorio diventa anche uno strumento utile per monitorare le evoluzioni che l'illegalità sta subendo» (Monia, Filcams Sicilia).

In molti casi le amministrazioni locali non sono orientate al contrasto all'illegalità e il primo passo per le organizzazioni sindacali è quello di costruire una relazione formale, affermando la presenza del sindacato in tutti i tavoli e i protocolli istituiti dalle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, l'Istituzionalizzazione dell'azione sindacale si accompagna alla richiesta di una maggiore trasparenza e professionalità nella gestione degli appalti e dei beni confiscati, ad esempio richiedendo una figura specifica di riferimento all'interno dell'amministrazione comunale.

«Grazie alla Filcams con la formazione e la cooperativa siamo riusciti a fare gruppo e comunque a sostenerci l'uno con l'altro ed aspettiamo queste risposte da parte dell'Agenzia [*Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*] considerando che, tra l'altro, anche questi amministratori sono molto riluttanti a rilasciare questo bene. (...) Dovrebbe esserci un confronto ed essere vicini al dipendente. Ed avere una figura professionale che riesca a gestire il bene» (Giuseppe, RSA Filcams Catania).

Contrattazione inclusiva, di sito e di filiera: l'approccio confederale e inter-categoriale

L'istituzionalizzazione della lotta all'illegalità è promossa anche all'interno dell'organizzazione sindacale, attraverso la definizione di dipartimenti e deleghe specifiche ai funzionari sindacali, come ad esempio nel caso della Filcams dell'Emilia Romagna.

Più in generale, la lotta all'illegalità è condotta dal sindacato attraverso un approccio di tipo confederale e inter-categoriale, che cerca di rafforzare le relazioni tra gli attori sindacali.

Per quanto riguarda la Filcams, il contrasto all'illegalità nel sistema degli appalti mette in moto la costruzione di relazioni con le categorie sindacali di riferimento, in particolare con la Funzione pubblica, la Filt per le questioni del magazzinaggio e logistica, il Nidil per l'utilizzo del lavoro in somministrazione, la Flai per il rapporto tra il commercio e la filiera agricola. Questo rapporto tra le categorie si fonda sulla ricostruzione dei rapporti tra le imprese lungo le filiere e sulla capacità di mobilitazione di lavoratori che supera i confini tra le categorie sindacali. Un percorso ben rappresentato dall'esperienza in Emilia Romagna.

«Un appalto borderline nel settore del commercio, al limite tra legalità e criminalità... la Procura sta ancora facendo le sue indagini, lo abbiamo scoperto nel 2020 e riguarda una grandissima azienda di abbigliamento che opera in Italia e nel mondo che aveva un'impresa su cui si appoggiava per fare i trasporti e l'allestimento dei

negozi. Impresa che, guarda caso, aveva un unico committente e dunque avevamo il dubbio che fosse stata costruita ad hoc per fare dumping rispetto alle condizioni di lavoro. Questa impresa aveva scelto di affidarsi a manodopera cingalese ed egiziana, la quale veniva direttamente assunta dall'Egitto. Con il supporto dell'Ambasciata egiziana venivano portati in Italia, le famiglie rimanevano là, facevano tre mesi in Italia, due mesi in Spagna, un mese in Germania poi andavano in Finlandia perché questo grande marchio di abbigliamento aveva sede in questi paesi. Venivano collocati in palazzine dove abitavano solo loro, non veniva fatto il cambio di residenza e quindi non potevano banalmente avere un medico di riferimento, quindi non esisteva la malattia, non esisteva l'infortunio, non esistevano le cure, e alloggiavano solo tra di loro con un collegamento molto stretto tra la loro, azienda, l'Ambasciata e le famiglie di origine, in questo caso l'Egitto. Come a dire «se tu riveli qualcosa fai attenzione, perché sappiamo la tua famiglia dov'è». Su larghissima scala erano appalti che almeno per l'Italia riguardavano tutto il Paese da Nord a Sud. La Filcams dell'Emilia Romagna ha intercettato questi lavoratori e quindi è stata la prima in Italia a scoprire il vaso di Pandora. Tra l'altro avrebbero dovuto essere lavoratori inquadrati con la logistica, in realtà erano lavoratori assunti con il Contratto multiservizi. I Segretari generali della Filcams Emilia Romagna e della Filt Emilia Romagna hanno fatto un esposto in Procura, e da lì sono partite le indagini» (Chiara, Filcams Emilia Romagna).

L'approccio confederale e inter-categoriale è alla base dei protocolli di sito, che costruiscono dei processi di negoziazione bilaterali o trilaterali, con le parti datoriali e le istituzioni, nel caso di appalti pubblici. Ad esempio nel caso del protocollo di sito nell'interporto di Bologna.

«Azienda tra le leader del settore alimentare e del biologico, nel cui Contratto integrativo fatto nel 2019 dava già delle garanzie di un salario minimo per i lavoratori in appalto (...). È capitato un episodio di irregolarità. (...) Ho cercato il funzionario della Filt ed abbiamo iniziato a collaborare insieme per provare a fare un Protocollo di sito e, visto hanno aziende su tutto il territorio

italiano dei magazzini, di provare ad estenderlo anche su tutto il territorio nazionale. Quindi abbiamo provato a fare questo lavoro che ha portato intanto nell'integrativo del 2019, abbiamo fatto inserire anche una clausola per cui in tutto il territorio nazionale italiano non dovevano superare il 10% del personale in appalto rispetto a quello interno» (Emilio, Filcams Bologna).

La ricerca di un maggiore rapporto tra le categorie sindacali si traduce generalmente nella costruzione di reti formali o informali, e in alcuni casi comporta il desiderio di una ristrutturazione più profonda dell'organizzazione sindacale.

«Io sarei per una riorganizzazione interna drastica tra categorie, pubblico industria e servizi, con pacchetti di funzionari che a quel punto diventerebbero numerosi, a scavalco tra i diversi segmenti con un coordinamento ed una capacità politica di intervenire enorme della Confederazione. Io sarei per un'organizzazione moderna così anche perché in quel modo lì tu riesci davvero ad avere Funzionari di sito che sono competenti in tutto e tiene sotto controllo la situazione a 360 gradi» (Chiara, Filcams Emilia Romagna).

Comunque, rispetto alla capacità di costruire reti tra le categorie, emergono anche numerose criticità, dovute da un lato alla forte autonomia delle categorie, dall'altro alla difficoltà di costruire dei meccanismi di inclusività ed equità tra gli stessi lavoratori, per ridurre le disuguaglianze lungo la segmentazione delle filiere.

«A Milano c'è un'attenzione della Confederazione su questo argomento ed anche un tentativo forte di creare un coordinamento, ma concreto e pratico, delle categorie. Ci sono gli Osservatori, i Coordinamenti legalità, i Coordinamenti appalti, ecc. Devo dire che rispetto alle altre Categorie, qualcuna è più sensibile e qualcuna meno, qualche compagno più sensibile e qualcuno meno, anche al nostro interno seppur le basi ci sono... e devo dire che a Milano dei passi avanti sono stati fatti, ma è un lavoro che deve continuare e rafforzarsi sempre di più» (Roberta, Filcams Milano).

Il tema del rapporto tra le categorie, in più passaggi è stato associato spesso alla necessità di una contrattazione «inclusiva» e «di filiera», in grado di estendere rappresentanza lungo le catene del valore, per tutelare i soggetti più deboli.

«La Contrattazione inclusiva è sicuramente fondamentale per quanto riguarda il mondo degli appalti in generale e poi un'altra proposta che dobbiamo avanzare è quella di un diverso approccio anche con le altre Categorie al tema della legalità (...) Bisogna iniziare a parlare di filiera. Io vi faccio un esempio, avendo letto l'ultima relazione fatta dall'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati, quella del 2021, poi sono andata a spulciare nell'elenco delle aziende confiscate. Noi abbiamo tantissimo in comune con la Fillea perché tra le aziende confiscate ci sono tantissime aziende edili ma ci sono anche tantissime attività commerciali che hanno come tipologia merceologica proprio i prodotti per l'edilizia; lo stesso vale anche per la Flai, ci sono tantissime aziende agricole confiscate o tantissimi esercizi commerciali confiscati che si occupano della commercializzazione di prodotti ortofrutticoli. Secondo me bisognerebbe cominciare a fare un ragionamento di filiera perché è emerso anche dagli altri interventi che ci sono stati prima del mio» (Monia, Filcams Sicilia).

Il ruolo delle rappresentanze sindacali nelle imprese e del supporto sindacale all'auto-organizzazione delle lavoratrici e lavoratori

La rappresentanza sindacale nelle aziende rimane un attore centrale nell'azione di affermazione della legalità, attraverso i Comitati dei lavoratori (istituiti ad esempio nel caso dei beni confiscati), il supporto nella creazione di cooperative, la contrattazione e il rapporto quotidiano con le lavoratrici e i lavoratori.

Ad esempio, nel caso di un Hotel confiscato a Catania, le lavoratrici e i lavoratori hanno trovato nel sindacato e nella figura del RSA dei punti di riferimento per la difesa del posto di lavoro, il supporto all'auto-organizzazione e la creazione di una cooperativa per la gestione dell'hotel in seguito alla confisca. Un percorso che ha portato l'RSA a diventare poi il presidente della cooperativa.

«Sono una RSA e sono un addetto al ricevimento dell'hotel. Io sono qui come testimone di un bene che è stato confiscato alla mafia. Nel 2016 io come tanti altri lavoratori ho subito l'incubo della confisca. Dico incubo perché alle sei di mattina si sono presentati una quarantina di carabinieri intimandoci che dovevamo sgomberare il bene. È stata una cosa molto traumatica perché ci siamo visti dall'oggi al domani senza lavoro e senza nessuna certezza. (...) Poi grazie alla Filcams e alla CGIL di Catania abbiamo iniziato questo percorso di cooperativa che ci ha aiutato anche a formare un gruppo, perché anche quello loro intendevano, smobilitare. Dividi ed impera. (...)» (Giuseppe, RSA Filcams Catania).

In questo percorso, il sindacato ha cercato di fornire un supporto per l'auto-organizzazione delle lavoratrici e lavoratori, affinché fossero i protagonisti del percorso di gestione e ripristino della legalità, e non le vittime di questa fase.

«Una delle nostre idee è stata – insieme alla Segreteria e al Segretario Generale – di coinvolgere dentro questi percorsi le lavoratrici e i lavoratori. (...) Nello specifico le lavoratrici e i lavoratori ci mettono la faccia, la professionalità e ci hanno messo anche i soldi, ci hanno messo la Naspi, ci hanno messo il Tfr, è un investimento importante. La loro vittoria, la loro riuscita è chiaramente la riuscita di una sfida, di un modo diverso di intendere l'azione sindacale per tutte e tutti noi» (Giuseppe, Funzionario Filcams Catania).

Un modo di fare rappresentanza all'interno delle imprese che, facilmente, si interseca con i percorsi di costruzione delle reti locali e di rapporti tra le categorie sindacali, come prima analizzato.

«Collaboriamo spesso con le altre Categorie e siamo stati quest'anno presenti ed invitati da Libera nel campo che è stato confiscato al Clan Santa Paola e, insieme alla CGIL catanese, supportati dalla CGIL Sicilia, siamo intervenuti insieme ai compagni della Filt all'interno del campo e, spesso, a iniziative con le ragazze ed i ragazzi di Libera raccontando le nostre esperienze. Il contatto

con l'associazionismo del territorio e con le altre Categorie è sicuramente fondamentale. Per uscire da questa sfida serve sicuramente la contrattazione di anticipo, ma serve anche l'idea di essere squadra e di essere Confederali, perché altrimenti non ne veniamo fuori» (Giuseppe, Funzionario Filcams Catania).

Tutela individuale e vertenze collettive: il rapporto con i servizi nelle Camere del Lavoro e i camper dei diritti

Gli uffici vertenze presso le Camere del Lavoro svolgono un ruolo fondamentale sia per supportare i singoli lavoratori attraverso la tutela individuale sia per costruire dei percorsi rivendicativi che abbiano un impatto sulla collettività, ad esempio affermando attraverso delle cause pilota la traduzione operativa dei diritti fondamentali, come nel caso raccontato da una sindacalista dell'ufficio vertenze della Filcams-Roma per l'applicazione dei CCNL corretti negli appalti. In ogni caso, non è facile procedere solo attraverso le vertenze individuali poiché è difficile raccogliere le prove, e molto dipende dalla capacità del giudice di indirizzare le indagini.

«Come nel caso del lavoro nero la prova sta a carico del lavoratore, ma se è lavoro nero il testimone dichiara di non avere visto il lavoratore lavorare in quell'orario, allora manca la prova documentale. Come faccio a portare la prova documentale se non ho documento. Il datore di lavoro mi dà il salario cash, ovvero in contanti» (Daniela, Ufficio vertenze, Filcams Roma-Lazio).

La raccolta delle denunce che poi sono tradotte in vertenze individuali e collettive, avviene attraverso canali differenziati, in cui conta sia la capacità di fare rete tra le strutture sindacali sia la capacità di cercare le informazioni attraverso un rapporto con i luoghi di lavoro.

«Per quanto riguarda le vertenze collettive, queste arrivano da funzionari, da delegati, per quanto riguarda le vertenze individuali

vengono contattati da noi anche tramite i nostri centralini della CGIL, oppure via social e via e-mail. Il nostro lavoro si basa anche sul passaparola» (Daniela, Ufficio vertenze, Filcams Roma-Lazio).

Un ruolo fondamentale, dunque, è quello delle pratiche con cui si intercettano i lavoratori, in particolare quelli più esclusi dai percorsi di rappresentanza, nei contesti e settori a più alta frammentazione e precarietà del lavoro. Questo è avvenuto ad esempio con l'utilizzo del «Camper dei diritti», una pratica nata nell'ambito dell'agricoltura con la Flai, e replicata dalla Filcams nei contesti del turismo. Una pratica che alimenta il desiderio di rinnovamento delle camere del lavoro e del rapporto tra rappresentanza e servizi.

«Noi dobbiamo cominciare ad intercettare i lavoratori. Il mondo è cambiato ed è finito il tempo in cui i lavoratori venivano nelle sedi, adesso noi dobbiamo andare a cercare e a trovare il lavoratore. Primo perché non credo che gli Uffici vertenze siano in una grossa crisi e non credo che le vertenze di lavoro siano finite. Mi piacerebbe però intercettare i lavoratori... ad esempio qui nel Lazio, qualche anno fa, e anche adesso con lo Spi-CGIL, c'era il progetto de «Il Camper dei diritti»» (Daniela, Filcams Roma e Lazio).

Conclusioni

L'obiettivo di questo capitolo è stato quello di mostrare l'azione sindacale per le legalità e di contrasto dell'illegalità *nel suo farsi*, a monte e a valle degli accordi e della formalizzazione degli interventi, dialogando con i protagonisti. Il primo paragrafo si è soffermato sul contesto dell'azione sindacale, cercando di restituire un quadro descrittivo nel quale l'illegalità trova spazio nelle culture sociali locali, in quelle amministrative e aziendali, ma anche in elementi più strutturali come ad esempio la frammentazione delle filiere produttive e l'opacità dell'attività d'impresa. Parlare di tutto questo con delegati e funzionari Filcams ha

significato assumere un punto di vista e di osservazione specifico, raccogliendo le conoscenze espresse e costruite dagli stessi sindacalisti/e. Al tempo stesso, l'analisi ha messo in luce la necessità per le organizzazioni sindacali di dotarsi di spazi e di strumenti capaci di interpretare il cambiamento sociale, produttivo e istituzionale che – in alcune sue parti – può alimentare i fenomeni di illegalità. Come detto, l'azione sindacale per la legalità ha bisogno di operare attraverso un duplice dispositivo, sia operativo sia interpretativo, sempre situato nel contesto in cui è chiamata a operare. Per questo motivo il racconto dell'azione sindacale è costantemente focalizzato sulle relazioni da costruire con i lavoratori stessi – anche attraverso partecipazione e autorganizzazione –, con gli altri attori del territorio, con la società civile e le imprese, con le comunità locali. Queste dinamiche sono funzionali a favorire un processo che partendo da una maggiore comprensione del mondo si traduce in azione sindacale e in un graduale processo di istituzionalizzazione, favorendo un dialogo, uno scambio e, in un certo senso, una tensione tra le due logiche proprie del sindacalismo italiano (Regalia 2012), quella che lo intende come «movimento sociale» e quella che lo circoscrive ad «associazione formale».

Un'attenzione particolare è data ai riflessi di tutto ciò sulla stessa organizzazione sindacale e sulle priorità da perseguire: l'azione multilivello e multidimensionale contro l'illegalità si traduce in un bisogno di azione confederale, intercategoriale, attenta alla tutela individuale e alle vertenze collettive, aperta all'innovazione contrattuale (es. di sito e filiera) e all'inclusività.

L'analisi di queste pratiche mette in evidenza come l'azione sindacale di affermazione della legalità sia condotta in maniera multi-livello (nazionale, territoriale, di filiera e aziendale) e multidimensionale, con forme di comunicazione, azioni di rappresentanza e contrattazione, innovazioni nel dialogo sociale locale e nell'organizzazione stessa del sindacato.

L'analisi restituisce anche le criticità, sia quelle esterne al sindacato (come il mancato interesse se non la collusione, in alcuni

casi, delle istituzioni locali e delle parti associative datoriali), sia quelle interne al sindacato (come la segmentazione tra le categorie, i rischi di corporativismo, i ritardi nell'innovazione dei servizi e delle reti sindacali). La complessità che proviene da queste analisi mostra sia la capacità degli attori sindacali di costruire pratiche di intervento con una crescente consapevolezza ed efficacia, sia la necessità di un confronto e scambio continuo tra queste pratiche per rafforzarle. Questo percorso alimenta per il sindacato l'esigenza di operare attraverso delle «reti adattive» (Di Nunzio 2018), con un'organizzazione sempre più reticolare, modulare e dinamica, superando le rigide separazioni tra i settori, i contratti, i territori, le professioni, per intercettare e rappresentare le forme molteplici del lavoro contemporaneo e confrontarsi da un lato con le sfide di ordine generale, dall'altro con le rivendicazioni sempre più diversificate – di carattere locale, professionale, personale – cercando sia di perseguire l'affermazione di diritti e tutele universali che di attuarli nel concreto di contesti specifici, in continua trasformazione.

Bibliografia

- Di Nunzio D., 2018, «L'azione sindacale nell'organizzazione flessibile e digitale del lavoro», *Economia e Società Regionale*, n. 2, 2018, pp. 77-92.
- De Sario B., Di Nunzio D., 2022, «L'azione sindacale per l'affermazione della legalità: campagne, protocolli territoriali e accordi aziendali nei settori del commercio, turismo e servizi», in Clanetti F., De Sario B., De Zolt L., Di Nunzio D., a cura di, *Osservatorio sulla legalità nel terziario. I rapporti*, Roma, Futura, pp. 193-217.
- Omizzolo M., 2022, Mercati ortofrutticoli, GDO e logistica mafiosa, in Clanetti F., De Sario B., De Zolt L., Di Nunzio D., a cura di, *Osservatorio sulla legalità nel terziario. I rapporti*, Roma, Futura, pp. 133-162.
- Regalia I., 2012, «Italian Trade Unions: Still Shifting between Consolidated Organizations and Social Movements?», *Management Review*, vol. 23, n. 4, Special Issue: The Future of Trade Unions in Western Europe, Part II, pp. 386-407.

2.

Legalità nel settore terziario dopo il PNRR. Le declinazioni aggiornate nel diritto del lavoro

Laura Calafà

Introduzione: la grafica della piramide dello sfruttamento in prospettiva rovesciata

Nel contributo si declinerà la questione della legalità del lavoro a partire da alcune riflessioni dedicate alla sua regolarità dei rapporti di lavoro. Sono due le dimensioni di approfondimento prescelte nel presente contributo. La prima è relativa alla collocazione del lavoro nel terziario nel Piano Nazionale del Sommerso, una delle riforme collegate al PNRR approvate alla fine del 2022 (paragrafo 2); la seconda è quella in cui si approfondisce il rapporto tra trattamento giuridico degli appalti *labour intensive* (regolati dall'art. 29 del d.lgs. 276/2003) e il lavoro somministrato con il supporto delle più recenti pronunce della magistratura anche della Corte di giustizia dell'Unione europea (paragrafo 3).

Non è questa la sede per tornare sulle numerose precisazioni terminologiche relative alle diverse formule di irregolarità ampiamente chiarite in letteratura (Peruzzi 2015) perché si intende approfondire le dinamiche del funzionamento responsabile del mercato del lavoro anticipando l'attenzione di chi studia il diritto del lavoro al momento precedente l'invio delle comunicazioni obbligatorie mediante il Libro Unico del Lavoro il momento in cui si formalizza la regolarità di un rapporto di lavoro come richiesto dall'art. 15 d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151, *Disposizioni di*

razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183. Il momento della comunicazione obbligatoria è sicuramente centrale, ma non è l'unico a cui prestare attenzione soprattutto quando il mercato del lavoro è gestito informalmente (Calafà, Battistelli 2023, da p. 103).

Dal punto di vista metodologico, il percorso di arricchimento della riflessione su legalità e lavoro proposto consente di ritornare alla piramide dello sfruttamento lavorativo nella rappresentazione grafica della FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) già utilizzata nel primo rapporto dell'Osservatorio sulla legalità nel settore terziario (Calafà 2022, p. 30), a cui è dedicato il titolo del presente paragrafo. L'idea maturata è di leggere questa rappresentazione in prospettiva rovesciata, a partire dalla base in cui la FRA colloca *le altre forme di sfruttamento dell'attività lavorativa*. L'opzione percorsa in questa sede è di politica del diritto ovvero di continuare a valorizzare il legame tra legalità e lavoro, senza limitarsi a percorrere la strada della repressione penale, valorizzando una declinazione di questo rapporto dialettico che ha ambizioni di tipo sistematico. Prendiamo atto, nuovamente, che la linea della sola repressione non basta. Il diritto del lavoro è chiamato sempre più spesso a coniugare termini di tale peso e portata evocativa, prima ancora che giuridica o giuslavoristica in senso stretto, che rinviano alla rilevanza politica del tema, una sorta di filo conduttore delle ricerche condotte da chi scrive (questa ambizione è stata segnalata in sedi diverse Calafà 2016 e, da ultimo, Calafà 2020, 2023; in generale, Ranieri 2021). Si torna a usare, quindi, il termine legalità affiancato a quello del lavoro perché si intende approfondire la questione della legalità posta nel PNRR e per tracciare alcune figure giuridiche che qualificano la questione della precarietà del lavoro (a partire dalla temporaneità, che caratterizza buona parte del lavoro nel terziario).

2.1. Legalità e lavoro sommerso nel PNRR

Il termine legalità taglia trasversalmente il PNRR collegando idealmente le diverse parti dello stesso, dalle riforme abilitanti di semplificazione e concorrenza (dedicate, in particolare, alle regole in materia di appalti) fino al monitoraggio e attuazione del Piano, includendo nel percorso di legalità proposto anche l'uso dei beni confiscati alle mafie nella Missione 5 del PNRR dedicata a Inclusione e coesione), utilizzando la linea progettuale M5C3 titolata *Interventi speciali per la coesione territoriale* (PNRR 2021, pp. 69, 220, 242), come spiegato in nota¹.

La declinazione del Piano attenta alla legalità comprende la riforma 1.2. dedicato al Piano d'azione nazionale che consenta il rafforzamento della lotta al lavoro sommerso (d'ora in poi PNS, una riforma rappresentata sotto forma di piano di azione). Questo legame aveva consentito, ad esempio, in piena pandemia, di tracciare i limiti e «convenienze di sistema» di numerosi operatori, ampiamente conosciute e descritte in letteratura e certificate dalla statistica, legate alla regolarizzazione dei migranti irregolari presenti sul territorio italiano, privati di ogni forma di tutela sanitaria (Calafà 2020). Questo stesso legame consente oggi di tornare, da una parte, alla legittimazione «politica» del lavoro; dall'altra la valenza di politica del diritto di rivedere la disciplina, il diritto del lavoro, guardandola da una diversa, non ancora usuale, prospettiva. La scelta effettuata è quella di valorizzare una lettura del PNRR attenta alle infrastrutture immateriali per contrastare il declino, non solo economico-produttivo, ma anche culturale del Paese.

¹ La M5C1 è dedicata alle politiche attive del lavoro, mentre la M5C2 è intitolata Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore. Si ricordano, in questo ambito, i Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale (che comprende la riforma 1.1. Legge quadro per le disabilità e la riforma 1.2. Sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti (riforma sotto forma di delega + attuazione) (riequilibrio tra funzioni di welfare). Gli interventi di Rigenerazione urbana e housing sociale che comprendono i Piani urbani integrati – superamento insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura e Sport e inclusione sociale. La M5C3 è riservata agli Interventi speciali per la coesione territoriale.

La lettura giuslavoristica sensibile alle molteplici dimensioni sociali del Piano è chiamata a tenere conto anche degli obiettivi orizzontali e del complessivo intervento di sistema e non può escludere dal proprio perimetro di osservazione la doppia transizione entro la quale si colloca il PNRR (verde e digitale), affiancata anche alla questione delle «fondamenta immateriali della vita collettiva», quelle infrastrutture immateriali «leggi, regole non scritte, fiducia reciproca, coesione sociale» di cui ha bisogno la vita sociale (Capussela 2021, p. 89). Come dire che il ragionamento economico sul declino concentrato sulla produttività che ristagna, si affianca all'analisi delle sue cause perché «a differenza dei suoi pari, l'Italia sembra aver perso la capacità di elevare il benessere materiale dei suoi cittadini» e concorre a tracciare il diverso contesto in cui si colloca la riflessione giuridica.

La questione dell'irregolarità del lavoro è solo una parte di una più ampia riflessione che coinvolge l'economia informale e i suoi numeri. I dati ai quali riferirsi per impostare una riflessione realistica in materia sono, finalmente, inseriti in un documento unico, attuazione della Riforma 1.2. del PNRR, M5, sotto forma di PNS. I dati sul terziario sono parte integrante della prima parte del PNS quella in cui si spiega che in Italia «dei quasi 3 milioni di occupati irregolari ben 2 milioni e 300 mila lavorano nei servizi (Tabella 1): soprattutto lavoro domestico (ben oltre un quarto di tutti i lavoratori in nero), commercio (oltre l'11%), alloggio e ristorazione (7,7%) e attività professionali (8,7%). Agricoltura, industria e costruzioni oscillano solo tra il 7% e poco più dell'8% dell'occupazione irregolare. Nel ramo che più alimenta il lavoro sommerso, i servizi domestici alle famiglie, il tasso di irregolarità supera il 50%, ma l'incidenza dell'occupazione irregolare è alta anche in agricoltura, nelle attività artistiche e di divertimento, nei servizi di alloggio e ristorazione e nelle costruzioni, mentre è relativamente modesta nei servizi finanziari e assicurativi e nell'industria» (PNS, p. 9, dati ISTAT).

Il PNS segnala che il tema esiste, è reale e va affrontato: ai dati sul lavoro sommerso, fa seguire le misure dirette e indirette per

trasformare il lavoro sommerso in regolare, accompagnando le azioni da una campagna informativa dedicata e da una *governance* che assicuri «una efficace implementazione delle azioni ed il monitoraggio sull’attuazione delle misure» (PNS, p. 2, 41). Il Tavolo operativo nazionale previsto e da attivare entro il maggio 2023 per la pianificazione dell’attività di vigilanza, opera in raccordo ai lavori dei Tavoli regionali di coordinamento e confronto con le parti sociali e con altri organi territoriali interessati e del Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso, si è insediato il 28 giugno 2023. Ha funzioni di monitoraggio sulla realizzazione del piano. Come già segnalato dalla dottrina (Bonardi 2023, p. 189) «l’esperienza dei precedenti Protocolli muoveva da un approccio integrato e poi nell’attuazione concreta aveva visto nettamente privilegiati gli aspetti repressivi, il più recente piano risulta nettamente focalizzato sulle funzioni di vigilanza. Inoltre, il ruolo delle parti sociali risulta decisamente limitato, concretandosi nella partecipazione una volta all’anno a una delle riunioni del Comitato nazionale, composto esclusivamente da rappresentanti delle istituzioni pubbliche»².

La condivisione dei contenuti del Piano con le parti sociali è fondamentale garanzia di effettività degli impegni assunti. Può considerarsi negativamente scelta di lasciare la *governance* finale del PNS sulla tecnostruttura e la centralità della vigilanza nell’equilibrio complessivo del PNS: sono esiti non condivisi dal gruppo di lavoro del PNS che ha in più occasioni richiesto di integrare alla Direzione ministeriale che lo gestiva, logiche e dinamiche di partecipazione sociale nel PNS stesso³. La partecipazione sociale che

² Bonardi (2023, p. 189) ricorda che resta operativo «il Tavolo caporalato, le cui funzioni sono state prorogate fino al 3 settembre 2025. È su quest’ultimo che il nuovo Piano nazionale fa affidamento per le politiche di contrasto al lavoro nero in agricoltura, limitandosi ad affidare al Comitato nazionale il compito di coordinamento tra le due istituzioni senza prevedere ulteriori azioni specifiche per il settore agricolo».

³ Chi scrive era componente del Tavolo Tecnico per l’elaborazione del Piano nazionale contro il lavoro sommerso (Decreto del Ministro del lavoro n. 32/22).

nell'ambito del PNS è intesa come partecipazione delle persone alle scelte e all'attuazione del PNRR attraverso gli strumenti lavoristici della partecipazione o, nel linguaggio UE, della democrazia partecipativa da attuare mediante il dialogo sociale tripartito (Calafà 2023).

Occorre comunque segnalare il raccordo tra politiche attive e PNS che offre soluzioni a problemi che apparentemente non sono trattati dal progetto GOL (Garanzia Occupazione Lavoro), come quello della gestione del mercato del lavoro dei cittadini extra UE.

Il PNRR segnala che il metodo è cambiato e con il PNS soddisfa – ma solo in parte – le attese di chi attendeva l'approccio strutturale al tema del lavoro irregolare. Il ragionamento alla base dell'insoddisfazione parziale è complesso e va accompagnato dalla sintesi di quella pluralità di fattori diversi da segnalare che concorrono a costruire una risposta antiretorica sull'attuazione del PNRR. Nell'ambito di una riflessione dedicata alle infrastrutture immateriali che integrano l'approccio alla legalità e lavoro è importante ribaltare la prospettiva classica degli studi giuridici concentrati sull'invio delle comunicazioni obbligatorie per considerare regolare il rapporto di lavoro. Con l'obiettivo di guardare *oltre* il dato formale giuridico diventa centrale l'attenzione al mercato del lavoro e il suo funzionamento, per riflettere sul tema dell'intermediazione a partire dai bisogni delle popolazioni più o meno coinvolte ufficialmente nel progetto GOL (Garanzia Occupazione Lavoro, d'ora in poi GOL), segnalando – ad esempio – che esistono, nei diversi territori – intermediari formali e intermediari informali da mappare con attenzione. Ragionando di lavoro sommerso, in buona sostanza, non ci si può esimere dal ricordare che il baricentro dell'attenzione dell'azione pubblica sul mercato del lavoro (riaffermata in termini generali con il PNRR) dovrebbe essere tesa a superare l'indifferenza ai diversi fattori di vulnerabilità delle persone sempre più evidenti nel tempo. Certificate dal GOL sono le vulnerabilità dei giovani e delle persone disabili, le difficoltà delle donne nel mercato del lavoro (su cui

Rizza 2022). Per i migranti, finalmente, il PNS segnala ufficialmente che tra le caratteristiche individuali mostrano che «i lavoratori irregolari sono soprattutto poco istruiti, giovani, donne e immigrati (perlopiù extra-UE)» (PNS, p. 8). L'emersione dei migranti nei dati del PNS consente di includere nella riflessione sul lavoro sommerso anche le persone immigrate. È risaputo che il ragionamento sul mercato del lavoro è viziato dalle regole di funzionamento dell'accesso al lavoro dai cittadini extra UE mediante flussi. Non è questa la sede per tracciare i profili del problema già chiaramente definito dalla dottrina e ampiamente emerso in sede di scrittura del PNS, tracce di una discussione che è ampiamente certificata e certificabile. La parte propositiva sulle migrazioni e il superamento del sistema dei flussi con il ritorno anche alla tecnica dello sponsor, però, è scomparso nell'ultima versione del PNS approvato con DI del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 19 dicembre 2022.

Perché nel progetto GOL (ricondotto al PNRR e approvato con dm 5 novembre 2021), la questione dello *status* del lavoratore non emerge, non risulta oggetto di particolare attenzione da parte dei ricercatori. I percorsi di inserimento lavorativo più adeguati che avvengono in base ad un processo di *assessment* dei bisogni dell'utente sono quattro: reinserimento occupazionale, aggiornamento professionale (*upskilling*), riqualificazione professionale (*reskilling*) e percorsi di inclusione per soggetti con bisogni complessi che necessitano di un supporto multidimensionale (tutti ricordati nel PNS, p. 35). Introducendo progetti pilota per la sperimentazione di servizi integrati dedicati alla prevenzione del lavoro irregolare in alcuni settori specifici (PNS, p. 36), si fornisce alle Regioni il percorso dedicato per avviare le attività o consolidare le stesse, laddove già esistenti, per ridurre la diffusa informalità del *matching* tra domanda e offerta di lavoro, attivando percorsi virtuosi che diffondano comportamenti responsabili e trasparenti nell'instaurazione dei rapporti di lavoro.

Il diritto del lavoro, in particolare, aiuta a ricordare che alla soddisfazione degli indicatori previsti (ad esempio come recuperare

utenti ai CPI) non basterà l'intermediazione burocratica che non ha funzionato in passato e non funzionerà soprattutto in futuro; ma che l'intermediazione responsabile, declinata socialmente con il supporto dei servizi di prossimità esistenti e attivi è una leva essenziale da attivare, in un contesto di rinnovata centralità del rapporto pubblico-privato nella gestione del mercato del lavoro⁴.

La scomparsa tra la fine dei lavori del Tavolo nel mese di settembre e la formalizzazione del Decreto nel mese di dicembre delle condivise linee di azione dedicate al fenomeno migratorio (B.2.5), accompagnata dalla mancata convocazione delle parti sociali interessate al lavoro sommerso, appaiono segnali evidenti di ulteriori ostacoli all'attuazione del PNRR, meno visibili, ma certamente spiegabili con la reviviscenza ciclica dell'approccio ideologico ai temi trattati. Senza dimenticare l'impatto negativo sulla funzionalità dell'intero sistema progettato che non poteva che giovare di un'importante operazione di supporto del dialogo con le parti interessate.

La legalità declinata con valorizzazione della dimensione della prossimità dei servizi a cui l'avvicina il PNS, consente di ritornare sulla questione largamente elusa degli enti bilaterali come riformati nel 2003 (Mariucci 2003; Romagnoli 2003; Del Punta 2003) e del loro ruolo nella gestione del mercato. Il tema riporta alla questione dell'intervento del sindacato nel mercato con potenzialità, limiti e dubbi del sindacato in materia. Quello dell'intermediazione specializzata è un tema delicato, che non può essere trattato in modo adeguato in questa sede perché rinvia alle posizioni diverse manifestate sul sindacato di lotta e di servizio. Ricordando che può specializzarsi sia il servizio pubblico che quello privato, ci si limita a ricordare che soprattutto in agricoltura l'intervento è giustificato dalla prevenzione del caporalato che non

⁴ La Regione Veneto nell'ambito del progetto IMPACT (finanziato con il fondo FAMI, Fondo Asilo Migrazione e Inclusione) ha organizzato la presenza di mediatori linguistico-culturali in tre centri per l'impiego ad alta densità di immigrati che lavorano in agricoltura.

può limitarsi ad un approccio repressivo mediante sanzione penale (Calafà, Battistelli 2023; Bonardi 2023; Inversi 2023; Battistelli, Bonardi, Inversi 2022; *Lavoro sfruttato e caporalato* 2023).

Dato che la sfida dei servizi di prossimità consente di ampliare lo spettro del coinvolgimento sociale qualificato a livello locale da progettare (una progettualità solo indirettamente collegata al PNRR mediante il PNS), la questione dell'intermediazione specializzata merita particolare attenzione proprio nella logica di garantire, non solo un efficace intervento pubblico nel mercato del lavoro, ma anche un intervento socialmente sensibile, attento alla prevenzione di fenomeni diversi di irregolarità/illegalità, tra i quali i fenomeni di caporalato in diversi settori produttivi tra i quali si collocano sicuramente quelli del terziario e dei servizi.

In generale, si può condividere l'idea che gli interventi di attivazione meritano il superamento degli automatismi e degli approcci burocratici che hanno qualificato per decenni il servizio pubblico la cui efficienza può misurarsi anche nella prospettiva dell'illegalità dilagante da contrastare. Perché, ad esempio, il caporalato, in alcuni settori produttivi, «supplisce a una carenza reale, lamentata da anni tanto dagli imprenditori agricoli che dai braccianti, quella dell'assenza di un sistema che metta in connessione domanda e offerta di lavoro», proliferando in un sistema composito di interessi che comprende anche il welfare parallelo di cui beneficiano migliaia di persone che godono di indennità di disoccupazione riconosciute ad iscritti nelle liste di disoccupati di finti braccianti che i centri per l'impiego, come «gusci vuoti», conservano con modalità burocraticamente ineccepibili (Liberti 2017, p. 121; sul punto Calafà 2023).

2.2. Legalità e lavoro nella prospettiva della temporaneità del rapporto di lavoro

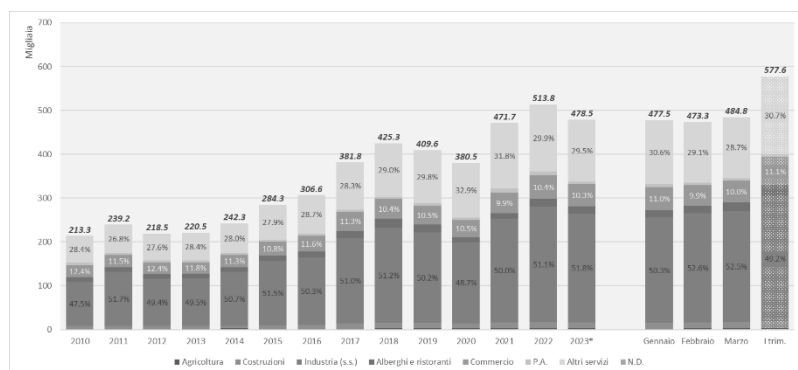
In questa parte del contributo, come anticipato in premessa, si approfondisce il rapporto tra trattamento giuridico degli appalti

labour intensive (regolati dall'art. 29 del d.lgs. 276/2003) e il lavoro somministrato con il supporto delle più recenti pronunce della magistratura anche della Corte di giustizia dell'Unione europea. La parola chiave è temporaneità così come elaborata dai giudici nazionali e dell'Unione europea che consente di concorrere ad attribuire un significato giuridico alle varie forme di precarietà del rapporto di lavoro.

Sono molte le questioni che idealmente l'Agenzia di Vienna pone al diritto del lavoro nella dimensione privatistica, graficamente ricondotte al perimetro del *Diritto a condizioni eque e giuste* sancito dall'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali UE. Il diritto fondamentale inserito nella Carta (art. 31 appunto) è, in effetti, correlato alle *Altre forme di sfruttamento dell'attività lavorativa*, di cui rappresenta lo specchio riflesso. Il ragionamento sulla precarietà si colloca alla base della piramide tradotta a livello nazionale e declinata con particolare attenzione ad un settore produttivo come il terziario. Dal punto di vista del metodo, la grafica traduce il *continuum* fenomenologico rilevato dalla sociologia con confini giuridici rigidi, ma solo all'apparenza. In fase di applicazione giudiziaria, le differenze risultano sfocate, confermando applicazioni non sempre uniformi e un ventaglio di questioni giuridiche che si collegano alle singole tipologie di rapporto di lavoro registrato nella pratica. Come è stato ricordato, tra una fattispecie e l'altra non sempre vi è una cesura netta o, comunque, non esiste una cesura netta tra le altre forme di sfruttamento lavorativo e le forme di grave sfruttamento lavorativo che si collocano alla base. Perché tra «estremo, dato dalle «slavery and slavery-like practice» e il suo opposto, dato da situazioni di lavoro libero con garanzia dei «labour standards», possono riscontrarsi diverse situazioni in cui i diritti dei lavoratori risultano (per così dire) diluiti e progressivamente ridotti» (Boschiero 2010, p. 350). In altra sede si sono approfonditi i confini del lavoro intermittente (Calafà 2021); in questa sede si tratterà la questione della somministrazione e dell'alopto di lavoro.

L'occasione è offerta dall'evoluzione della declinazione di precarietà nelle vertenze sulla somministrazione lavoro decise dalla

Corte di Cassazione nel 2023 dopo le pronunce della Corte di giustizia collegate. La proposta collega un approfondimento della questione della temporaneità del rapporto (molto presente nel terziario) con la situazione nel lavoro negli appalti. La comprensione del legame giuridico tra contratto a termine - somministrazione - appalto pare in grado di rappresentare quasi per intero l'intero sistema dei contratti utilizzati nel settore terziario (la base della piramide insomma).



*Nota: i dati annuali sono calcolati come media dello stock mensile; * i dati arrivano al 1 trim. 2023.*

Fonte: elaborazione Università degli Studi Roma Tre su dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Come spiegato dall'Osservatorio sul lavoro in somministrazione del Dipartimento di Economia dell'Università Roma Tre dal 2010 al 2022, non emergono consistenti modifiche nella composizione dei lavoratori in somministrazione per macrosettori economici (salvo un lieve aumento della quota relativa ai servizi e all'industria a fronte di una contrazione nel settore del commercio). I lavoratori in somministrazione nell'industria sono il 49,2% dei lavoratori in somministrazione (circa 283.992 unità), mentre nel secondo gruppo sono presenti 177.444 unità pari al 30,7% dei lavoratori in somministrazione. Nel commercio sono pari al 11,1% (64.051 unità); i lavoratori occupati in alberghi e ristoranti

sono 25.337 unità pari al 4.4% del totale della somministrazione. Costruzioni e Pubblica Amministrazione (PA) registrano quote pari al 2.9% e al 1,2%, mentre in agricoltura sono occupati solo lo 0,6% dei lavoratori in somministrazione.

Il quadro della legalità tradotto in prospettiva giuslavoristica impone un esercizio preliminare di distinzione tra utilizzo diretto e indiretto della manodopera. L'utilizzo diretto della manodopera rinvia a contratti di lavoro stipulati direttamente dal datore di lavoro (a termine, a tempo indeterminato, con contratto intermittente, a part time o altra formula) oppure solo indirettamente. All'uso indiretto della manodopera sono ricondotti somministrazione e appalto di servizi.

Il tema ha certamente una ampia rilevanza giudiziaria, ma questa evoluzione interpretativa nella materia della somministrazione viene ricordata perché diventa, nel contempo, una chiave di lettura della regolarità del lavoro anche nel settore terziario, settore ricco di utilizzo diretto (con il contratto a termine in primis), ma anche indiretto della manodopera, di appalti di servizi (ricordiamo le pulizie ad esempio) e di somministrazione di lavoro. Il ragionamento sulla legalità, quindi, si collega alle regole dedicate al contratto di lavoro a termine – il contratto simbolo di ogni cambiamento politico-istituzionale – ma si estende alle figure giuridiche a questo idealmente collegate⁵.

⁵ Non è questa la sede dove ricostruire l'intera riflessione dottrina sull'intervento del legislatore. Ci si limita a ricordare che il d.lgs. 48/2023 modifica il d.lgs. 81/2015. In particolare, è stata estesa la possibilità di rinnovi senza causali entro i 12 mesi e di causali ampie fino a 24 mesi, ai fini del computo dei 12 mesi di durata massima senza causale, si possono considerare solo i contratti stipulati dal momento di entrata in vigore del d.l. 48/2023 (5 maggio 2023). La stessa regola vale anche per la somministrazione di lavoro. Nel limite di contratti in somministrazione a tempo indeterminato fissato al 20% del personale aziendale, non vanno conteggiati gli apprendisti e i lavoratori che fruivano da più di 6 mesi di indennità di disoccupazione, cassa integrazione o in situazione di svantaggio (come da regolamento comunitario 651/2014 del 17 giugno 2014) e specificati con decreto del ministro del Lavoro.

Sono due le dinamiche che ci interessano in questa sede: da una parte, il consolidamento interpretativo dell'art. 29 del d.lgs. 276/2003 dedicato all'appalto⁶; dall'altra, la centralità assunta dal requisito della temporaneità della prestazione lavorativa nella somministrazione, segnata da importanti pronunce della Corte di Giustizia del 2020 e 2022 che hanno consentito una lettura delle regole nazionali in termini di conformità al diritto dell'Unione europea con un coinvolgimento di metodi e tecniche di interpretazione significativo segnati dall'interazione con il diritto UE (Giubboni 2021; Ferrara 2021). La direttiva 2008/104 salva-guarda l'aspirazione del lavoratore in somministrazione ad un posto a tempo indeterminato, questa aspirazione non deve essere frustrata a livello nazionale⁷. La centralità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato (formula ripresa dal 15° considerando della dir. 2008/104 conferma che «i contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro») come risulta ribadita dall'art. 1 del d.lgs. 81/2015⁸.

⁶ L'art. 29 comma 3 d.lgs. 276/2003 dispone che «ai fini della applicazione delle norme contenute nel presente titolo, il contratto di appalto, stipulato e regolamentato ai sensi dell'art. 1655 cc, si distingue dalla somministrazione di lavoro per la organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa».

⁷ La dir. 2008/104 sul lavoro interinale non predefinisce un modello di lavoro interinale-somministrato unico per tutti gli Stati membri, ma offre ai lavoratori un certo grado di tutela centrata sul principio di parità di trattamento con i lavoratori dell'utilizzatore. Proprio l'art. 5.5. rubricato Principio di parità di trattamento al comma 5 scrive che «gli Stati membri adottano le misure necessarie, conformemente alla legislazione e/o le pratiche nazionali, per evitare il ricorso abusivo all'applicazione del presente articolo e, in particolare, per prevenire missioni successive con lo scopo di eludere le disposizioni della presente direttiva. Essi informano la Commissione di qualsiasi misura in tal senso».

⁸ Il sistema regolativo nazionale è rafforzato dalla dir. 2008/104 che prevede la nullità delle clausole che vietano o che abbiano l'effetto di impedire la

Nella prospettiva giuridica, quello della temporaneità non è un significato aprioristico. Va pazientemente e attentamente ricostruito. L'evoluzione interpretativa è fatta di figure complesse e non certo di linee, di quadri concettuali e non di mere disposizioni.

Sono due le pronunce che aiutano gli operatori ad orientarsi in materia: Corte di Giustizia CGUE 681/2020 *JH* contro *KG* e CGUE 232/2022 NP contro Daimler AG, Mercedes-Benz Werk Berlin. La prima ricorda che non è obbligatorio indicare il numero di missioni successive che un medesimo lavoratore tramite agenzia interinale può svolgere presso la stessa impresa utilizzatrice, ma la natura temporanea del lavoro tramite agenzia interinale va preservata evitando l'elusione delle disposizioni di protezione della direttiva 2008/104; la seconda, ci spiega che la temporaneità va preservata anche quando derogata dal legittimo ricorso alla contrattazione collettiva.

La regolarità, quindi, si collega alla temporaneità che è immanente e implicita nel lavoro somministrato. Questa stessa temporaneità è strutturale, rappresenta l'architrave dell'intervento in materia di somministrazione: senza la temporaneità il contratto non è di somministrazione, è altro. È, appunto, un contratto a tempo indeterminato. La natura del contratto rinvia alla funzione del contratto stesso di somministrazione e alle ragioni della sua stipula. Questo ragionamento ci consente di ritornare ad uno dei capisaldi della flessicurezza nel diritto UE o, detto altrimenti, della protezione del lavoratore e della lavoratrice nel mercato del lavoro.

La temporaneità può essere, quindi, ragionevole o irragionevole e la differente qualificazione dipende dalle missioni successive di uno stesso lavoratore, dalla centralità dell'abuso e dal rischio conseguente, un rischio che è gestito nel ricorso al giudice

stipulazione di un contratto di lavoro o l'avvio di un rapporto di lavoro tra l'impresa utilizzatrice e il lavoratore tramite agenzia interinale al termine della sua missione (art. 6.2).

oppure prestando attenzione alla gestione delle risorse umane attente alla prevenzione delle violazioni delle regole, anche con il supporto del contratto collettivo conforme al diritto UE e ai principi in esso affermati. Nel diritto UE non è previsto un limite oltre il quale la somministrazione diventa irragionevole⁹.

La riflessione sulla regolarità, quindi, comprende la ricerca di indici rivelatori di una temporaneità non circoscritta (che diventa irragionevole, con conseguente abuso di somministrazione) o circoscritta (ragionevole). Centrali risultano il numero di missioni successive che comportino una durata più lunga di quanto possa ragionevolmente essere qualificato come temporaneo; la compromissione del riequilibrio realizzato dalla direttiva tra flessibilità (per i datori di lavoro) e sicurezza (lavoratori). Il sistema di protezione è realizzato dal funzionamento della parità retributiva e dell'esclusione di un abuso di contratto di somministrazione. Tentando di dare un significato alla base della piramide dello sfruttamento in prospettiva rovesciata, sono questi indici che traducono nel diritto nazionale il diritto a condizioni di lavoro eque e giuste previsto dall'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali.

Il collegamento con gli altri contratti di lavoro ci impone di ricordare che, nel tempo, la Corte di Cassazione, nonostante la diversità certificata tra somministrazione e lavoro a termine, si è espressa nel senso che l'utilizzo diretto e indiretto della manodopera non impedisce l'applicabilità alla somministrazione della finalità antielusiva. La forma comune dei contratti è quella del contratto a tempo indeterminato, a livello nazionale, il principio diventa quella della stabilità del rapporto di lavoro, un elemento assolutamente rilevante per la tutela dei lavoratori, un principio solo evocato dalla Corte di giustizia chiamata a pronunciarsi su contratti di lavoro con scadenza (a termine, in somministrazione). Come è stato scritto dalla dottrina, l'ordinamento conosce

⁹ Dopo l'entrata in vigore del cd. Decreto Dignità (d.l. 87/2018 convertito in l. n. 96/18) le previsioni contrattuali dedicate al termine risultano applicabili anche al lavoro prestato tramite agenzia.

anticorpi per prevenire il ricorso abusivo alla somministrazione (Ferrara 2021), parte integrante della riflessione sul rapporto tra legalità e lavoro¹⁰ che si comprende anche estendendo il quadro concettuale al contesto complessivo delle relazioni contrattuali (il rapporto tra questo contratto e l'assunzione a tempo indeterminato, la crescita esponenziale dell'appalto di servizi labour intensive che impone una riflessione sull'eterogeneità dei fini proprio dell'appalto di servizi¹¹. A fianco del consolidamento del concetto di temporaneità nella somministrazione, si colloca il consolidamento interpretativo dell'art. 29 d.lgs. 276/2003: per gli appalti ad alta intensità di manodopera (cd. labour intensive),

¹⁰ Senza avventurarmi nell'interpretazione del rinnovato art. 19 del d.lgs. 81/15, mi limito a rinviare all'art. 34, c. 2, d.lgs. 81/15 (non modificato dal d.l. 48/2023) «2. In caso di assunzione a tempo determinato il rapporto di lavoro tra somministratore e lavoratore è soggetto alla disciplina di cui al capo III, con esclusione delle disposizioni di cui agli articoli 21, comma 2, 23 e 24. Il termine inizialmente posto al contratto di lavoro può in ogni caso essere prorogato, con il consenso del lavoratore e per atto scritto, nei casi e per la durata previsti dal contratto collettivo applicato dal somministratore». La chiave di questa narrazione è quella dell'obbligo di giustificare il ricorso a questa tipologia contrattuale e le relative sanzioni. Scomparso il meccanismo ereditato dal passato, è rimasto il vuoto giuridico, una zona franca, in cui la protezione si affievolisce negando ai lavoratori anche le normali tutele dei lavoratori a termine¹⁰. Al superamento della straordinarietà o eccezionalità dell'esigenza del ricorso al lavoro in somministrazione rispetto all'ordinaria attività dell'utilizzatore è cosa diversa dalla permanente necessità del carattere temporaneo dell'esigenza produttiva richiesta anche per il lavoro in somministrazione. La giurisprudenza, insistendo sulla necessità di preservare il carattere temporaneo del lavoro interinale e sulla esigenza che i lavoratori trovino un impiego stabile, si riferisce ad un impiego preferibilmente alle dipendenze delle imprese utilizzatrici.

¹¹ Ci si riferisce alle ipotesi di lavoratori in appalto che esercitano un'attività è ripetitiva, di base, generica, mansioni generiche. Ad esempio, Corte di Cassazione, sez. lav. n. 814 del 2021 (in maniera molto sintetica) ricorda che il d.lgs. 276/2003, nel definire il contratto di appalto (genuino) rispetto a quello di somministrazione di lavoro, richiama i due principali elementi che per la disciplina di cui all'art. 1655 c.c., caratterizzano il contratto di appalto, ossia la permanenza in capo all'appaltatore dell'esercizio del potere direttivo e organizzativo nei confronti dei dipendenti utilizzati nell'appalto e l'assunzione del rischio d'impresa.

all'appaltatore è stata affidata la realizzazione di un risultato in sé autonomo, da conseguire attraverso una effettiva e autonoma organizzazione del lavoro, con reale assoggettamento al potere direttivo e di controllo sui propri dipendenti, impiego di propri mezzi e assunzione da parte sua del rischio d'impresa. Si realizza un'interposizione illecita di manodopera nel caso in cui il potere direttivo e organizzativo sia interamente affidato al formale committente (ricordando non solo la dimensione penale della sanzione, ma l'impatto sull'IVA del servizio in caso di verifiche dell'Agenzia delle Entrate).

Per concludere, ricordiamo che sono plurime le eventuali e ulteriori conseguenze giuridiche collegate alla riqualificazione dell'appalto genuino in somministrazione fraudolenta. Oltre all'applicazione delle eventuali sanzioni amministrative previste, in particolare, si segnala che la costituzione di un rapporto di lavoro in capo al lavoratore utilizzato dall'appaltatore. Il divieto di fornitura di mere prestazioni di lavoro di cui alla l. 1369/60 non è stato abrogato né dal d.lgs. 276/2003 né dal d.lgs. 81/2015¹². Nel senso che se il giudice del lavoro qualifica quale appalto di mere prestazioni di lavoro quello intercorso tra i lavoratori e l'appaltante, dovrebbe dirsi senz'altro qualificata come illecita l'intera vicenda, poiché le formali appaltatrici non erano certo abilitate all'intermediazione di manodopera

In questo contesto articolato e complesso del lavoro indiretto, la somministrazione di lavoro – a volte – può diventare un correttivo ad abusi nel lato dell'appalto dei servizi *labour intensive*.

¹² Anche dopo tali disposizioni, è comunque condizione di liceità del contratto di somministrazione la titolarità delle prescritte autorizzazioni in capo al somministratore (così l'art. 20 del d.lgs. 276/2003 e l'art. 30 del d.lgs. 81/2015), mentre l'art. 27 del d.lgs. 276/2003 e l'art. 38 del d.lgs. 81/2015 affermano il diritto del lavoratore somministrato a ottenere giudizialmente la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze dell'utilizzatore ove la somministrazione sia avvenuta fuori dei casi previsti dalla legge.

Bibliografia

- Bonardi O. (2023), *Pubblico e privato nella regolazione del lavoro agricolo: attori, governance, risorse e condizionalità sociale*, in *Lavoro sfruttato e caporalato* (a cura di) O. Bonardi, L. Calafà, S. Elsen, R. Salomone, Bologna, il Mulino, pp. 169-199.
- Battistelli S., Bonardi O., Inversi C. (2023) Battistelli S., Bonardi O., Inversi C. (2022), *Regolamentare il lavoro agricolo e il mercato del lavoro per prevenire lo sfruttamento: la prospettiva italiana*, in «Labour Law Issues», n. 8, R.1-R.35.
- Boschiero N. (2010) *Lo sfruttamento economico dei lavoratori migranti: vecchie o nuove forme di schiavitù nell'era della «private economy»*, in «Diritti umani e diritto internazionale», n. 4, pp. 344-366.
- Calafà L. (2016), *Lo sfruttamento lavorativo oltre le migrazioni: percorsi di ricerca*, in *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione* (a cura di D. Gottardi), Torino, Giappichelli, pp. 155-177.
- Calafà L. (2020), *Legalità e lavoro nel diritto «dopo» la pandemia*, in «*Questione Giustizia*», n. 2, pp. 67-74.
- Calafà L. (2021), *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in *LD*, 2, pp. 193.
- Calafà L., Battistelli S. (2023), *Prevenzione del caporalato e soggetti formali e informali dell'intermediazione della manodopera*, in *Lavoro sfruttato e caporalato* (2023), pp. 101-140.
- Calafà L. (2021), *Il lavoro intermittente tra politiche e poteri del datore di lavoro*, in «Diritti Lavori Mercati», n.1, pp. 59-75.
- Calafà L. (2022), *Legalità e lavoro: un confronto tra settore primario e terziario in prospettiva giuridica*, in *I Rapporto Osservatorio sulla legalità nel terziario*, a cura di F. Clanetti, B. De Sario, L. De Zolt, D. Di Nunzio, 2022, Roma, Futura Editrice, pp. 21-35.
- Calafà L. (2023), *Le politiche del mercato del lavoro nel PNRR: una lettura giuslavoristica*, in «Lavoro e Diritto», n. 2, pp. 163-192.
- Capussela A. (2021), *Declino Italia*, Torino, Einaudi.
- Del Punta R. (2003), *Enti bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, in «Lavoro e Diritto», n. 2, p. 219.
- Ferrara M.D. (2021), *Uso e abuso della somministrazione di lavoro: la reiterazione di missioni successive al vaglio della corte di giustizia dell'Unione Europea*, in «Argomenti di Diritto del lavoro», n. 2, pp. 432-445.
- Giubboni S. (2021), *Somministrazione di lavoro e tecniche anti-abusive alla*

- prova del diritto dell'Unione europea*, in «Rivista Italiana di Diritto del lavoro», n. 1, pp. 27-34.
- Inversi C. (2023), *Il lavoro di qualità per filiere agricole sostenibili: strumenti contrattuali e di autoregolazione*, in *Lavoro sfruttato e caporalato* (a cura di) O. Bonardi, L. Calafà, S. Elsen, R. Salomone, Bologna, il Mulino, pp. 201-222.
- Lavoro sfruttato e caporalato* (2023), (a cura di) O. Bonardi, L. Calafà, S. Elsen, R. Salomone, Bologna, il Mulino.
- Liberti S., (2017), *La ragion d'essere del «caporalato»*, in «Parolechiave», 2, pp. 119-124.
- Mariucci L. (2003), *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in «Lavoro e Diritto», n. 2, pp. 163-173.
- PNRR (2021), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>.
- PNS (2022), Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso, in <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Inter-venti/riforme/riforme-settoriali/piano-nazionale-per-la-lotta-al-lavoro-sommerso.html>
- Peruzzi M. (2015), *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna dell'Unione europea*, in «Diritti Lavori Mercati», n. 1, pp. 115-152.
- Ranieri M. (2021), *Mafia, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Napoli, ESI.
- Rizza R. (2022), *Politiche per il lavoro e disegnanze di genere*, in «il Mulino», 4, pp. 140-147.
- Romagnoli U. (2003), *Enti bilaterali: possibili risposte*, in «Lavoro e Diritto», n. 2, pp. 261-269.

3.

Il necessario equilibrio tra l'efficienza e la legalità nei contratti pubblici nell'ambito del PNRR

Pierdanilo Melandro

Introduzione

In considerazione dei più ampi margini di discrezionalità concessi dalla normativa emergenziale post pandemica poi confluiti nel nuovo Codice dei contratti pubblici approvato nel marzo 2023, sono maggiori i rischi in termini di possibili fenomeni corruttivi o di *maladministration*, di procedure non trasparenti o comunque gestite in difformità dalle norme o dai principi generali dell'ordinamento nazionale ed euro-unitario. L'obiettivo concreto del contributo è, quello di interrogarsi sul corretto equilibrio tra le esigenze di legalità e quelle di efficienza alla luce delle risorse destinate all'Italia nel PNRR, attraverso un percorso di ragionevole semplificazione amministrativa, di qualificazione delle stazioni appaltanti e di crescita delle professionalità.

3.1. Il PNRR e l'evoluzione normativa del diritto dei contratti pubblici

Il PNRR ha rappresentato uno shock alla spesa pubblica senza precedenti negli ultimi decenni. Come noto, l'ammontare totale del PNRR è di circa 200 miliardi di euro, di cui 122 di prestiti e 69 di sovvenzionamenti a fondo perduto.

In termini generali, è bene ricordare che il PNRR, oltre agli

investimenti che hanno l'obiettivo rilanciare la produttività e la crescita dell'economia italiana, per renderla più digitale, dinamica, sostenibile e inclusiva, prevede una serie di interventi volti a rafforzare la lotta all'infiltrazione mafiosa nei processi di investimento pubblico e a promuovere la trasparenza e la legalità nella gestione delle risorse pubbliche. In particolare, il PNRR prevede l'istituzione di un Fondo per la lotta all'infiltrazione mafiosa e alla corruzione, volto a finanziare progetti per la prevenzione e il contrasto di queste fenomenologie, e l'adozione di misure volte ad aumentare la trasparenza e l'efficienza nella gestione degli appalti pubblici, attraverso la digitalizzazione dei processi, l'adozione di criteri di selezione obiettivi e la promozione della partecipazione attiva della società civile.

Nel corso del 2023 la disciplina dei contratti pubblici è stata interessata da una serie di interventi legislativi che hanno contribuito a innovarne significativamente l'assetto, in quanto una delle riforme abilitanti del PNRR è proprio la riforma della disciplina dei contratti pubblici.

L'entrata in vigore il 1° aprile 2023, con efficacia dal successivo 1° luglio 2023, del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 36/2023 (nel seguito, anche «nuovo Codice») e la conferma di diverse norme derogatorie contenute nel d.l. 76/2020 e nel d.l. n. 77/2021 riferite al d.lgs. 50/2016 (nel seguito, anche «vecchio Codice» o «Codice previgente»), hanno determinato un nuovo quadro di riferimento, consolidando, al contempo, alcuni istituti e novità introdotte negli ultimi anni.

Aspetto particolarmente significativo attiene al fatto che molte disposizioni semplificatorie e derogatorie previste dalle norme susseguitesesi nel corso degli ultimi anni (d.l. 32/2019, d.l. 76/2020, d.l. 77/2021) sono state, per un verso, riproposte nel nuovo Codice e quindi introdotte in via permanente nel sistema dei contratti pubblici e, per altro verso, confermate per i progetti finanziati con fondi PNRR/PNC anche dopo la data di efficacia del d.lgs. 36/2023.

È poi rilevante notare del nuovo Codice è rappresentato

dall'inedita introduzione di alcuni principi generali, di cui i più importanti sono i primi tre declinati nel testo, veri e propri principi guida, ossia quelli del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato. Il nuovo Codice enuncia inoltre il valore funzionale della concorrenza e della trasparenza, tutelate non come mero fine ovvero sotto il profilo di formalismi fine a sé stessi, ma come mezzo per la massimizzazione dell'accesso al mercato e il raggiungimento del più efficiente risultato nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici.

Come precisato dalla Relazione agli articoli e agli allegati al Codice, attraverso la codificazione dei suddetti principi, il nuovo Codice mira a favorire una più ampia libertà di iniziativa e di auto-responsabilità delle stazioni appaltanti, valorizzandone autonomia e discrezionalità (amministrativa e tecnica)¹. La ricerca dell'efficienza (il cui simbolo è la proclamazione del principio di risultato all'art. 1 del nuovo Codice e quindi al primo posto della gerarchia valoriale della nuova disciplina) è stato messo in primo piano, parzialmente a scapito del principio di concorrenza, che il legislatore italiano continua a perseguire non già come dogma fine a se stesso, bensì come strumento per conseguire gli obiettivi legati al risultato dell'azione amministrativa e quindi – in ultima analisi – al principi costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione.

Questo nuovo assetto si inserisce nell'esigenza di arginare il fenomeno della corruzione all'interno delle pubbliche amministrazioni, che ha comportato l'adozione della legge 6 novembre 2012, n. 190 (cd. legge anticorruzione), in linea con quanto stabilito dall'art. 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU (UNCAC), il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e dagli artt. 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, adottata a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110.

¹ Cfr. Relazione illustrativa al Codice dei contratti pubblici, p. 11 e ss.

La legge n. 190 del 2012 prevede un sistema di tutela anticipata, che affianca il classico modello sanzionatorio imperniato su forme di tutela repressiva che, quindi, attengono ad un momento in cui il fenomeno della corruzione si è consumato.

La normativa anticorruzione, invece, si basa sul principio secondo il quale i fenomeni di corruzione all'interno delle amministrazioni pubbliche vanno affrontati e combattuti anche prima che i fenomeni corruttivi si siano consumati.

Quindi, l'ambito di individuazione della situazione di pericolo, legata ai fenomeni della corruzione, è stato anticipato dal piano dell'azione amministrativa al piano dell'organizzazione amministrativa. Con l'art. 1, comma 41, della legge n. 190/2012, l'azione preventiva della corruzione è divenuta un principio generale di diritto amministrativo, in quanto è stato introdotto l'art. 6 bis alla legge n. 241/1990, secondo il quale il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale (in qualsiasi procedura anche diversa dalla materia che ci occupa) devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

La cifra del cambiamento di rotta del legislatore del nuovo Codice dei contratti pubblici in direzione di un contrasto indiretto alla corruzione basato sul perseguimento dell'efficienza amministrativa ossia del principio del risultato è data dalle importanti innovazioni recate alla disciplina i) del conflitto di interessi e ii) del principio di rotazione nelle procedure cd. sottosoglia europea. Nel previgente Codice (d.lgs. 50/2016), la regolazione di questi due istituti era concepita direttamente in chiave anticorruzione. Con particolare riferimento alla disciplina del conflitto di interesse, senza voler in questa sede riportarla e commentarla, basta evidenziare che i punti più innovativi sono principalmente due.

In primo luogo, l'inversione dell'onere della prova circa la sussistenza di un conflitto di interessi; «con il principio della fiducia» alla base del nuovo Codice dei contratti (articolo 2), la norma sul conflitto di interessi (articolo 16) dispone che la minaccia

all'imparzialità e indipendenza in capo al pubblico amministratore deve essere provata da «chi invoca il conflitto» sulla base di presupposti «specifici e documentati» e «deve riferirsi ad interessi effettivi»².

3.2. Gli investimenti previsti dal PNRR

In questo contesto di evoluzione normativa, è utile evidenziare un dato su tutti, per riuscire a comprendere come si traducono i finanziamenti del PNRR in appalti pubblici. Al 31 dicembre 2022 sono stati 69.712 i progetti dei comuni italiani inseriti nel «Regis»³, il cervellone elettronico della Ragioneria generale dello Stato che gestisce le infinite articolazioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Il loro costo ammesso si attesta 29,5 miliardi di euro. Ciò significa che piccoli enti pubblici, come lo sono in gran parte i comuni, devono gestire quasi 70.000 singoli appalti per realizzare i progetti finanziati con le risorse del PNRR nel 2022.

Ora, la sfida per le stazioni appaltanti è quella di riuscire a spendere in maniera utile i fondi del PNRR, in breve tempo, limitando sprechi, corruzione e infiltrazioni criminali. E l'assegnazione dell'appalto è solo la prima fase, bisogna poi gestire il contratto e saper arrivare a centrare l'obiettivo progettuale. Tutto ciò, in una sostanziale crisi dell'etica pubblica di cittadini, politica e *mass-media* dovuta ad una disattenzione culturale in ordine ai temi descritti in questo breve documento⁴.

Secondo il rapporto 2023 sulle attività della Eppo-Procura europea⁵, infatti, l'Italia risulta il Paese con il valore più alto in termini

² Il diritto amministrativo contro la corruzione, Paolo Fontana, Dike Giuridica, 2023.

³ Dati del Servizio centrale PNRR – MEF.

⁴ Per un'ampia trattazione sul tema v. «La lotta alla corruzione come recupero dell'etica pubblica» di Vittorio Teotonico, Euro-Balkan Law and Economics Review n. 2/2023.

⁵ La Procura europea (www.eppo.europa.eu) è un ufficio indipendente e

di danni finanziari al bilancio dell'Ue stimati a seguito di varie malversazioni: 7,38 miliardi di euro a fronte di 618 indagini attive. Di questi, 5,22 miliardi derivano da frodi all'Iva. È quanto emerge dall'analisi dei dati contenuti nel documento reso noto oggi da Eppo, l'organismo che opera in stretto collegamento con la Guardia di Finanza. Ma per ciò che interessa questo lavoro, nel rapporto della Eppo emerge che l'Italia è prima anche per le indagini avviate sui finanziamenti legati al NextGenerationEU (PNRR): ben 179 su un totale di 206 inchieste attive alla fine del 2023.

Il rapporto annuale dell'Eppo evidenzia un aumento significativo delle indagini relative ai finanziamenti del Recovery Fund, passate da 15 a 206 in un solo anno, con un danno stimato di oltre 1,8 miliardi di euro. Questo rappresenta circa il 15% di tutti i casi di frode gestiti dall'Eppo nel 2023, ma in termini di danno stimato corrisponde quasi al 25%. Secondo l'Eppo, questo dato è destinato ad aumentare con l'accelerazione dell'attuazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il motivo di questo interesse dell'Eppo per l'Italia può certamente essere giustificato dall'ammontare di risorse ricevute rispetto agli altri Stati, essendo il principale beneficiario dei fondi del NextGenerationEU. Inoltre, il rapporto dell'Eppo indica un aumento significativo delle indagini aperte in Europa nel complesso, con un danno complessivo stimato per il bilancio dell'UE di 19,2 miliardi di euro.

Tenuto conto del contesto di riferimento come sinteticamente sopra delineato, occorre ricordare che i fondi del PNRR arrivano a seguito della pandemia, un periodo di forte riduzione di alcuni reati come rapine e furti (legato al minor tempo speso all'aperto), a cui non si è accompagnata una simile riduzione dei reati contro la Pubblica amministrazione, che per esempio, nel 2021 in Sicilia,

decentrato dell'Unione europea composto da magistrati aventi la competenza di individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati a danno del bilancio dell'UE, come la frode, la corruzione o le gravi frodi transfrontaliere in materia di IVA.

registrano un incremento di circa l'8 % che raggiunge il picco del 32% circa per i reati di corruzione⁶, in un quadro nazionale in cui negli dal 2004 al 2022 si è registrato un decremento dei reati contro la pubblica amministrazione⁷. Sulla base di questo spaccato di dati si può dunque affermare che quando i fondi a disposizione sono molti, il rischio corruttivo aumenta.

Analizzando i piccoli comuni è possibile seguire il filo che lega la corruzione alla spesa pubblica. In un recente studio sull'efficienza del patto di stabilità nei piccoli comuni⁸ è stato notato che, limitando la spesa, si è ridotto il numero di indagini per corruzione. Dove il patto di stabilità era più stringente la corruzione è diminuita fino al 30%. L'effetto è più forte nei comuni in cui il sindaco poteva ricandidarsi e per i sindaci più istruiti. In altre parole, i sindaci più qualificati hanno reagito alla minore spesa riducendo gli sprechi soprattutto quando potevano ricandidarsi alle successive elezioni comunali. Con le risorse del PNRR, distribuite principalmente ai comuni in qualità di enti di prossimità per i cittadini, la ricerca economica ci invita quindi a puntare su qualificazione, trasparenza e meccanismi di accountability: utili sia a migliorare le performance dei politici locali che quelle delle stazioni appaltanti.

3.3. L'approccio pragmatico alla lotta alla corruzione

La lotta alla corruzione deve essere quindi di sistema: selezione qualitativa e di merito non solo degli operatori, ma anche e soprattutto delle stazioni appaltanti, sulle quali esercitare controllo

⁶ Dati dell'Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso - Ministero dell'Interno.

⁷ Relazione sui reati corruttivi, Servizio Analisi Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Marzo 2023.

⁸ Gianmarco Daniele, Tommaso Giommoni, Corruption Under Austerity, BAFFI CAREFIN Centre Research Paper No. 2020-131.

e vigilanza e valutazione dei risultati. La prospettiva preventiva negli appalti pubblici e la critica all'approccio repressivo riflettono la necessità di strategie integrate che vanno oltre il mero intervento punitivo, muovendosi verso una visione più ampia e trasformativa.

Dunque, solo qualificando il lato della domanda pubblica, potremo agire sui fattori che producono inefficienza e corruzione. Con oltre 20.000 stazioni appaltanti attive e quasi 100.000 centri spesa non appare semplice poter operare controlli preventivi e successivi sui contratti pubblici. La buona notizia è che il 30 marzo 2022, l'ANAC ha approvato le linee guida per la riqualificazione delle stazioni appaltanti che confluiranno nel nuovo Codice dei contratti pubblici previsto per la metà del 2023. Un primo passo. L'attesa riforma ha obiettivi auspicabili: istituzione dell'anagrafe unica delle stazioni appaltanti, qualificazione delle stesse e riduzione del numero delle stazioni, centralizzando soprattutto quelle dei piccoli comuni. Il perseguimento dell'efficienza è la migliore strategia per prevenire efficacemente il fenomeno corruttivo in quanto consente di generare gli «anticorpi» contro la «malattia della corruzione».

Anticipando il funzionamento della qualificazione delle stazioni appaltanti, le norme PNRR hanno previsto che i Comuni non capoluogo di provincia devono rivolgersi esclusivamente a centrali di committenza e soggetti aggregatori qualificati per bandire le gare legate alla realizzazione degli investimenti PNRR e PNC, sia nel campo dei lavori che dei servizi e delle forniture.

In Italia per molto tempo, a partire dalla legge 109/1994 (cd. Merloni), si è creduto che la corruzione potesse essere ostacolata attraverso l'irrigidimento di procedure amministrative e modelli contrattuali e con la creazione di automatismi tali da impedire l'esercizio della discrezionalità amministrativa. Tale atteggiamento è stato giustificato con la preoccupazione che le procedure flessibili e le negoziazioni si possano prestare facilmente a fenomeni di corruzione e collusione.

Si è però visto che la limitazione della discrezionalità ammini-

strativa, soprattutto nel caso di contratti complessi, è fonte di inefficienza, dal momento che impedisce la costruzione di procedure di affidamento e modelli contrattuali esattamente calibrati sul contratto da aggiudicare e eseguire.

Solo negli ultimi tempi, sembra che il Legislatore abbia preso atto che la corruzione deve essere combattuta senza rinunciare a priori all'efficienza dei contratti, attraverso misure esterne alle procedure di affidamento. La gara deve avere come unico obiettivo quello di selezionare la migliore offerta possibile. Fuori dalla gara, occorre individuare misure contro la corruzione che contemplino un'azione di verifica durante tutte e quattro le fasi del ciclo di vita del contratto pubblico (programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione) e non solo nella fase di affidamento. Tutela della concorrenza negli appalti pubblici e disciplina anticorruzione operano in modo sinergico rafforzandosi vicendevolmente: regole volte a rendere le procedure di affidamento dei contratti pubblici trasparenti e competitive combattono i fenomeni corruttivi e, simmetricamente, le norme di contrasto alla corruzione concorrono alla competitività del mercato degli appalti pubblici⁹.

Più difficile è pervenire alla definizione di regole in grado di coniugare nella loro concreta attuazione finalità di contrasto dei fenomeni corruttivi e promozione dell'efficienza della spesa pubblica, che passa attraverso la qualificazione dei soggetti che si occupano degli acquisti pubblici.

In tale ottica, la Direzione Investigativa Antimafia¹⁰ ritiene che l'esperienza investigativa maturata negli anni ha mostrato come le tecniche di penetrazione economica possano verificarsi già nella prima fase del ciclo del contratto pubblico, la fase di programmazione dell'opera o del servizio attraverso una mirata

⁹ M. Clarich, relazione su Contratti pubblici e concorrenza, nell'ambito del 61° Convegno di studi amministrativi, 2015.

¹⁰ RELAZIONE del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia - 2° semestre 2022.

azione corruttiva nei confronti dei soggetti operanti a vario titolo nella stazione appaltante e dei tecnici/professionisti incaricati, quindi una fase che non può essere regolata, se non a carattere generale, ma è assegnata alla individuazione dei corretti fabbisogni di un'Amministrazione (quindi di un territorio o di una collettività). Peraltro, l'impresa aggiudicataria dell'appalto presenta un'offerta tecnica confidando già sulle possibilità di apportare le successive modifiche durante la fase dell'esecuzione dell'appalto per ottenere il previsto incremento dei prezzi e, quindi, acquisire i conseguenti e maggiori profitti.

È poi del tutto noto che l'evento corruttivo si annida nella fase dell'esecuzione mediante diversificate pressioni estorsive, esercitate spesso nei confronti delle affidatarie e finalizzate alla cessione dei connessi servizi ad aziende affiliate, tramite subappalti e subaffidamenti, in particolare nei lavori pubblici mediante contratti di «nolo a caldo» o «a freddo» e subcontratti per le forniture di materiali per l'edilizia, per il movimento terra, per le guardianie di cantiere e per il trasferimento in discarica dei rifiuti. Tali attività, tradizionalmente legate al territorio, rivestono un particolare interesse per il controllo diretto da parte delle mafie. Ma non solo, strumenti normativi come gli accordi quadro di grandi centrali di committenza che rappresentano contratti «pronti all'uso» funzionali alla rapida realizzazione dei progetti dei soggetti attuatori del PNRR, hanno l'effetto di abilitare all'utilizzo di un gran numero di subappalti e subaffidamenti che finiscono per essere molto simili ad affidamenti diretti (o fiduciari) nei confronti di operatori economici scelti senza confronto competitivo.

Si ricordi infatti che sulla base degli arresti giurisprudenziale della Corte di Giustizia Europea¹¹, nel 2021 è stato eliminato peraltro il limite generalizzato alla subappaltabilità di una presta-

¹¹ Per meglio analizzare la vigente disposizione normativa del subappalto è necessario richiamare gli arresti della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sulla questione e in particolare, le sentenze rese nelle cause: C-63/18 (sez. V, sentenza 26 settembre 2019), C-402/18 (sez. V, 27 novembre 2019), C-395/18 (sez. V, 30 gennaio 2020).

zione e pertanto spetta alle stazioni appaltanti indicare, motivandone il perché, le prestazioni che l'appaltatore non potrà affidare a terzi (l'idea è che il subappalto consenta alle imprese di gestire meglio le commesse, riducendone costi e rischi). Un recente studio su dati italiani conferma queste preoccupazioni¹²: le imprese indagate per corruzione concedono in subappalto una fetta più ampia dell'appalto rispetto a quelle non indagate. E hanno oltre il 60 per cento di probabilità in più di scegliere subappaltatori indagati per corruzione. Il subappalto può anche essere utilizzato per favorire in maniera illecita cartelli di imprese, come riportato da indagini antitrust su imprese che si sono impegnate a non partecipare alle gare in concorrenza con gli altri membri del cartello in cambio di una quota della commessa. È evidente, quindi, come la capacità tecnica e organizzativa di indire appalti pubblici sia fondamentale, ma non basta contrattualizzare un appaltatore, occorre saper verificare durante la fase di esecuzione la filiera dei subcontratti.

Bibliografia

- Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 2023, *Relazione sui reati corruttivi*, Servizio Analisi Criminale, marzo 2023.
- EPPO, 2023, *Annual Report*, European Public Prosecutor's Office.
- Fontana P., 2023, *Il diritto amministrativo contro la corruzione*, Napoli, Dike Giuridica.
- Decarolis F., Fisman R., Pinotti P., Vannutelli S., 2020, *Rules, Discretion, and Corruption in Procurement: Evidence from Italian Government Contracting*, National Bureau of Economic Research.
- Daniele G., Giommoni T., 2021, *Corruption Under Austerity*, CESifo Working Papers, Munich Society for the Promotion of Economic Research, CESifo, GmbH.
- Clarich M., 2015, *Contratti pubblici e concorrenza*, Relazione al 61°

¹² Pinotti, Paolo e altri, «Rules, Discretion, and Corruption in Procurement: Evidence from Italian Government Contracting», 2020.

Convegno di Studi amministrativi su: «La nuova disciplina dei contratti pubblici fra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione», Varenna, 17-19 settembre 2015, in www.astrid-online.it, n. 19, pp. 12-13.

Ministro dell'Interno, 2022, *Relazione del al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia*, 2° semestre.

Teotonico V., 2023, La lotta alla corruzione come recupero dell'etica pubblica, *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 2, pp. 67-116.

4.

L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi
ad attività economiche (ex art. 34 CAM)
come strumento principe finalizzato
ad una «moderna messa alla prova aziendale».

Il caso Esselunga

Stefania Pellegrini

4.1. Natura e finalità del provvedimento ex art. 34 Codice Antimafia

In tempi recentissimi, è stata dimostrata l'efficacia in termini di bonifica e reintegrazione dei diritti dei lavoratori di quegli strumenti, indirizzati al risanamento di aziende che, pur presentando forme di infiltrazione e di condizionamento mafioso, «non ne siano però pregiudicate nella loro sostanziale integrità e siano anche intenzionate a rimuovere i presupposti di quel pericolo di infiltrazione e condizionamento»¹.

La finalità dell'istituto dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (art. 34 CAM) e del controllo giudiziario (art. 34 *bis* CAM) risiede proprio in un intervento prevalentemente terapeutico e a bassa intensità sanzionatoria nei confronti degli enti imprenditoriali rimasti impigliati nella rete dei condizionamenti mafiosi.

Si tratta di un intervento molto meno invasivo della misura di prevenzione, orientato a contrastare la contaminazione mafiosa di imprese sane, sottoponendole ad un controllo giudiziario che

¹ G. Pignatone, 2015, «Mafia e corruzione tra confische commissariamenti e interdittive», www.pe.nalecontemporaneo.it.

le possa sottrarre in tempi rapidi all'infiltrazione criminale, per restituirle al libero mercato, una volta depurate degli elementi inquinanti.

La necessità di tale previsione muove dalla duplice constatazione in base alla quale, se da un lato vi sono situazioni in cui non è possibile intervenire con i tradizionali strumenti di ablazione, in assenza dei requisiti necessari, dall'altro, non prevedere un intervento più graduale, equivarrebbe ad abbandonare il controllo di contesti che ben presto potrebbero cadere nella piena disponibilità delle consorterie.

Un tempestivo intervento giudiziario indirizzato al risanamento dell'azienda potrebbe quindi scongiurare la degenerazione di fenomeni di contiguità tra imprese e mafie in un momento embrionale dell'infiltrazione, intervenendo chirurgicamente per esportare le cellule malate ed evitare la metastasi.

La misura potrà essere predisposta dal tribunale competente per l'applicazione delle misure di prevenzione in presenza di:

- a) Una condizione negativa: l'assenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali;
- b) Una condizione positiva: in caso sussistano sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle di carattere imprenditoriale, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'articolo 416 *bis* c.p., o possa comunque avere carattere ausiliario ed agevolatorio rispetto all'attività di persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per determinati delitti.

L'istituto viene quindi applicato in base alla sussistenza di sufficienti indizi che comprovino un *carattere ausiliario e di agevolazione* rispetto all'attività di un soggetto indagato per gravi reati o comunque portatore di pericolosità sociale e quindi destinatario di misure di prevenzione. Tuttavia, non viene richiesto che tali attività, quella agevolatrice e quella agevolata, vengano necessariamente esercitate

con modalità illecite. Mentre si prevede come presupposto il *carattere di terzietà* della realtà imprenditoriale sottoposta all'amministrazione giudiziaria: se così non fosse, basti pensare al fenomeno delle fittizie intestazioni, emergerebbero elementi sufficienti per l'applicazione del sequestro di prevenzione.

Al fine di meglio comprendere la natura e la finalità della misura si ritiene necessario soffermarsi su alcuni elementi ontologici della previsione normativa.

- a) Rispetto alla grammatica probatoria, per l'applicazione dell'istituto sarà necessario rilevare la sussistenza di «sufficienti elementi» che si configura quale parametro più pregnante rispetto ai «sufficienti indizi» richiesti da una iniziale formulazione, attestando uno standard dimostrativo di fatti che, pur non essendo stati oggetto di valutazione giudiziale, sono comunque idonei a fondare la configurazione del carattere ausiliario che una determinata attività economica ha svolto rispetto ai soggetti agevolati.
- b) Con riguardo al parametro della «terzietà», l'interpretazione più coerente con le finalità dell'Istituto è stata fornita dal Tribunale di Milano. In base alla giurisprudenza della sezione misure di prevenzione meneghina, sul piano del profilo soggettivo occorre che: «il soggetto terzo (nel caso concreto una persona giuridica, la cui manifestazione agevolatrice deve ovviamente essere letta alla luce dei comportamenti posti in essere dalle persone fisiche dotate di potere di decisione, rappresentanza e controllo) ponga in essere una condotta censurabile su un piano di rimproverabilità «colposa», quindi negligente, imprudente o imperita, senza che ovviamente la manifestazione attinga il profilo della consapevolezza piena della relazione di agevolazione. Tale ultimo caso, infatti, è ascrivibile nella cornice dolosa del diritto penale, ad ipotesi concorsuali o, quantomeno, favoreggiatrici»².

² Tribunale di Milano, Sezione misure di prevenzione, procedimento n. 34/2016 RGMP, decreto n. 5/2016 del 23 giugno 2016, Presidente Dott. Fabio Roia, Giudici Dott.ssa Veronica Tallarida, Dott. Ilario Pontani, p.4.

Dato che la misura dell'amministrazione giudiziaria viene posta anche a favore dell'attività imprenditoriale e della sua trasparenza, occorre, a giudizio del Collegio milanese che la condotta del terzo debba violare le regole di prudenza e di buona amministrazione imprenditoriale così come di addice ad una condotta passibile di una valutazione di responsabilità colposa, in conseguenza di una condotta agevolatoria che si inserisce in un quadro di comportamenti negligenti, imprudenti o imperiti, senza che la manifestazione attinga il profilo della consapevolezza piena della relazione di agevolazione.

Si cercherà quindi di intervenire non per preparare ed assicurare una futura confisca, ma per interrompere le attività agevolatrici e rimuovere le condizioni che ne hanno determinato l'avvio.

La procedura si attua mediante un «impossessamento» della società, attraverso la paralisi degli organi gestori ed il conseguente trasferimento dell'attività di impresa sull'amministratore il quale non è chiamato a «gestire», ma ad attuare, in collaborazione con lo stesso *management* della società, una serie di prescrizioni finalizzate a neutralizzare le infiltrazioni rilevate e ad adottare delle cautele che possano scongiurare il ripetersi di quei comportamenti aziendali che hanno comportato l'adozione della misura³.

Gli interventi dovranno essere proporzionati al grado di infiltrazione ed adeguati alla realtà aziendale, oltre ad essere delimitati in un perimetro, modificabile anche con maggiore invasività, che consenta l'avanzamento parallelo tra il progetto di bonifica e di (ri)legalizzazione aziendale e la normale attività di impresa⁴.

Anche le risorse umane esperte, formatesi all'interno del gruppo di impresa col relativo *know how*, potranno essere utilizzate, naturalmente salvo il caso in cui emergano relazioni di grave connivenza che impongano l'isolamento della risorsa umana dalla

³ L. D'Amore, *op. cit.*, p. 22.

⁴ F. Roia, «La misura di prevenzione di cui all'art. 34 Codice Antimafia: presupposti applicativi, criticità, prospettive», lezione master in «Gestione e riutilizzo beni e aziende confiscati alle mafie. Pio La Torre», Bologna, 30 settembre 2017.

gestione del settore produttivo e salvo il divieto di «servirsi di soggetti legati alle persone fisiche proposte da vincoli familiari e affettivi, a mo' di coadiutori della procedura»⁵.

La misura, applicabile per un periodo non superiore ad un anno, prorogabile di ulteriori sei mesi, con una durata massima di due anni, potrà sfociare in tre differenti stadi:

- a) la revoca del provvedimento, nel caso siano venute meno le condizioni che ne hanno richiesto l'applicazione;
- b) la confisca, se viene accertata l'ormai insanabile commistione tra interessi criminosi ed imprenditoriali, tale da ritenere che il bene sia frutto di attività illecite o ne costituisca il reimpiego;
- c) il ripristino della gestione ordinaria, affiancata da un controllo giudiziario disciplinato dall'art. 34 *bis*.

Quest'ultimo consiste in una vigilanza più blanda⁶ che prevede l'imposizione all'impresa di una serie di obblighi di comunicazione di determinati atti dispositivi o di gestione e potrà essere adottata per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre. Nel caso in cui questi obblighi non vengano osservati, il tribunale potrà disporre l'amministrazione giudiziaria.

Con la previsione di queste misure il legislatore ha mostrato di voler intervenire nell'arginare la contaminazione mafiosa dell'attività imprenditoriale con interventi proporzionati al livello di contaminazione, manifestando così la precipua preoccupazione di tutelare la libertà economica e salvaguardare quelle realtà aziendali che si mostrano solamente contagiate, ma non compromesse.

⁵ G. Capecchi, «La misura di prevenzione patrimoniale dell'amministrazione giudiziaria degli enti e le sue innovative potenzialità», www.penalecontemporaneo.it.

⁶ Benché il Codice riformato preveda che il tribunale possa «autorizzare gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria ad accedere presso gli uffici dell'impresa nonché presso uffici pubblici, studi professionali, società, banche e intermediari mobiliari al fine di acquisire informazioni e copia della documentazione ritenute utili», art. 34 *bis*, comma 4.

4.2. Una cura che viene da lontano

L'attuale disciplina contenuta nell'art. 34 del Codice antimafia non è del tutto sconosciuta al nostro ordinamento, in quanto l'art. 3 quater e quinquies della l. n. 575/1965 prevedeva l'istituto della «sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni connessi ad attività economiche» che possiamo ritenere un antesignano della nostra «amministrazione giudiziaria di beni connessi ad attività economiche».

L'intervento si sostanzia nella possibilità di applicare una duplice modalità di intervento.

Nel primo caso, la procedura si avviava in assenza degli elementi necessari per applicare un sequestro, pur tuttavia era necessario:

- a) ricorressero sufficienti indizi per ritenere che l'esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle imprenditoriali, fosse direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'articolo 416 bis c.p.;
- b) che tale attività potesse agevolare soggetti nei confronti dei quali fosse configurabile un'ipotesi di pericolosità qualificata ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti indicati nel comma 2⁷.

In tal caso, il procuratore della Repubblica o il Questore potevano richiedere al Tribunale competente di disporre ulteriori indagini e verifiche, da compiersi anche a mezzo della Guardia di Finanza o della Polizia giudiziaria, sulle predette attività, nonché l'obbligo, nei confronti di chi aveva la proprietà o la disponibilità, a qualsiasi titolo, di beni o altre utilità di valore non proporzionato al proprio reddito o alla propria capacità economica, di giustificare la legittima provenienza.

⁷ V. Aiello, «La sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni e la successiva confisca ex art. 3-quater e 3 quinquies l. 575 del 1965 quali misure aventi ad oggetto i beni di pertinenza del terzo (persona fisica o giuridica) esercente l'attività agevolatrice», in (a cura di) A.M. Maugeri, *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine: Reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 341.

Nel secondo caso, trovandosi di fronte a sufficienti elementi che facessero intendere che il libero esercizio delle attività economiche agevolasse l'attività delle persone nei confronti delle quali era stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti previsti dagli articoli 416 bis, 629, 630, 644, 648 bis e 648 ter c.p., il Tribunale disponeva appunto la sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle predette attività.

La sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni poteva essere adottata per un periodo non superiore a sei mesi e rinnovata, per un periodo non superiore complessivamente a dodici mesi, a richiesta dell'autorità proponente, del pubblico ministero o del giudice delegato.

Entro i quindici giorni antecedenti la data di scadenza della misura, il Tribunale poteva selezionare l'opzione più congrua fra il rinnovo nel provvedimento, la revoca o la confisca – ma solo dei beni che si avesse avuto motivo di ritenere che fossero stati il fruttodi attività illecite o ne costituissero il reimpiego. Tuttavia, con il provvedimento che disponeva la revoca poteva essere stabilito l'obbligo nei confronti di chi aveva la proprietà, l'uso o l'amministrazione dei beni, o di parte di essi, di comunicare, per un periodo non inferiore a tre anni, al Questore ed al nucleo di Polizia tributaria del luogo di dimora abituale gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, e gli altri atti o contratti indicati dal Tribunale, di valore non inferiore a cinquanta milioni di lire o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al patrimonio e al reddito della persona. Era previsto un titolo di reato per l'omissione di tale comunicazione con una cornice edittale da uno a quattro anni di reclusione.

Contestualmente all'adozione del provvedimento veniva nominato un giudice delegato alla procedura ed un amministratore giudiziario. Seppur non esplicitato, mediante il rimando alle nor-

me previste per l'amministrazione giudiziaria, si prevedeva l'osservanza degli obblighi di custodia e di conservazione con l'incremento della redditività dei beni, ove possibile, oltre all'obbligo di relazioni periodiche e di segnalazione di nuovi beni.

Si tratta di una misura che è stata scarsamente utilizzata e verso la quale venne sollevata una questione di legittimità costituzionale rispetto al fatto che i soggetti cui si riferisce il provvedimento di sospensione temporanea dalla amministrazione fossero gli effettivi titolari dei beni assoggettabili alla misura, con la conseguenza che nei loro diretti confronti si sarebbero prodotti gli effetti pregiudizievoli della confisca allorché, alla scadenza della misura provvisoria, si abbia motivo di ritenere che tali beni siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

Tale questione venne ritenuta infondata, sul presupposto che il procedimento che si sviluppa sino alla adozione del provvedimento di confisca si articoli in due fasi decisorie tra loro nettamente distinguibili sul versante dei presupposti e delle finalità. A fondamento della misura della sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni si è posta la necessità di impedire che una determinata attività economica che presenti connotazioni agevolative del fenomeno mafioso e operi in posizione di contiguità rispetto a soggetti indiziati di appartenere alla consorteria criminale, realizzi o possa comunque contribuire a realizzare un utile strumento di appoggio per l'attività di quei sodalizi, sia sul piano strettamente economico, sia su quello di un più agevole controllo del territorio e del mercato, con inevitabili riflessi espansivi della infiltrazione mafiosa in settori ed attività in sé leciti.

In questo snodo argomentativo la Corte esplica la finalità che è ancora tipica della misura, cioè essere «destinata a svolgere nel sistema una funzione meramente cautelare e che si radica su un presupposto altrettanto specifico, quale è quello del carattere per così dire ausiliario che una certa attività economica si ritiene presenti rispetto alla realizzazione degli interessi mafiosi»⁸.

⁸ Corte Costituzionale, Sentenza n. 487 del 8 novembre 1995, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1995/0487s-95.htm>.

L'amministrazione giudiziaria nell'attuale formulazione resta quindi inquadrata come strumento di bonifica⁹ di attività economiche interessate in via marginale e comunque in prospettiva non partecipativa da infiltrazioni criminali e si risolve in un eventuale spossessamento o affiancamento gestorio temporaneo, finalizzato a recidere i collegamenti instauratisi tra l'impresa agevolatrice e la realtà criminale. Per queste caratteristiche Fabio Basile l'ha definita una forma di «prevenzione mite»¹⁰.

Con il decreto che dispone la misura, il Tribunale nomina il giudice delegato e l'amministratore giudiziario. Il provvedimento si esegue mediante l'immissione dell'amministratore nel possesso e con l'iscrizione nel registro tenuto dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura nel quale è iscritta l'impresa. L'iscrizione della misura presso la Camera di Commercio assume valore di conoscenza *erga omnes*, ma produce vantaggi per la prosecuzione dell'attività, in termini di tutela da parte delle pretese dei creditori che in questa procedura non vengono bloccate, come avviene invece per sequestro e confisca di prevenzione ai sensi degli artt. 52 e 56 CAM.

Tuttavia, l'iscrizione si rende necessaria perché l'amministratore nominato, ai sensi dell'art. 34, comma 3, CAM esercita «tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende oggetto della misura» e, nel caso di società può esercitare «i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell'attività d'impresa». Trattasi di facoltà e non di obbligo, pertanto la determinazione dei poteri varia a seconda di quanto disposto dal provvedimento che può prevedere uno spossessamento gestorio o un affiancamento gestorio, con sensibili differenze operative.

⁹ C. Visconti, Codice antimafia: luci e ombre della riforma, in *Dir. pen. proc.*, n. 2, 2018, p. 149.

¹⁰ F. Basile, *Manuale di prevenzione. Profili sostanziali*, Torino, Giappichelli Editore, p. 191.

In base ad una sagace classificazione¹¹, i compiti dell'amministratore possono essere suddivisi in tre categorie:

- a) quelli da assolvere all'atto di assunzione dell'incarico;
- b) quelli da svolgere nel corso dello stesso;
- c) quelli da adempiere in previsione della scadenza del termine della procedura, per orientare la decisione finale del Tribunale.

All'atto dell'immissione in possesso l'amministratore deve effettuare un primo esame dell'assetto della società, con particolare riferimento ai dati dell'ultimo bilancio e del modello organizzativo e gestionale redatto ex articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 231/2001, con particolare cura nella valutazione della idoneità del modello a prevenire reati della specie di quello che ha determinato l'agevolazione. Segue la verifica circa le concrete iniziative attuate dalla società a seguito del provvedimento di prevenzione:

- a) rispetto all'organico (con particolare riferimento a sospensioni cautelari o licenziamenti di dipendenti);
- b) rispetto agli amministratori (eventuali dimissioni dell'amministratore delegato o del consiglio di amministrazione e conferimento degli incarichi a nuovi soggetti);
- c) rispetto alla risoluzione di contratti di appalto aventi ad oggetto l'affidamento di servizi particolarmente contigui all'attività mafiosa;
- d) rispetto alla raccolta e verifica dei dati sulle modalità di selezione dei fornitori e di rapporto con i clienti.

Parimenti deve essere fatta una verifica della tenuta dei rapporti con l'organo di vigilanza ed eventuali coinvolgimenti di esso, inoltre, nel caso che l'impresa si avvalga di filiali è necessario verificare identificazione e consistenza di esse, analizzandone la struttura organizzativa, propria o ad esse sovraordinata, con invio del relativo organigramma, descrizione delle modalità proprie della gestione finanziaria e indicazione dei funzionari di vario livello con i quali vengono gestiti i rapporti (tra i quali, in particolare, i responsabili delle filiali).

¹¹ P. Caccialanza, citato in *Relazione conclusiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere*, XVIII Legislatura, pp. 296, 7.

Conseguentemente, è opportuno esaminare il fatturato riferibile alle singole filiali, anche in un rapporto comparato fra loro, con indicazione dei principali fornitori di ciascuna filiale e dei costi sostenuti dalle stesse in relazione a ciascun fornitore, con messa in evidenza dei fornitori di maggiore consistenza.

L'efficacia della misura della amministrazione giudiziaria è stata messa alla prova soprattutto dai Tribunali del Nord. La sezione misure di prevenzione meneghina ha dato prova di essere particolarmente incline a sfruttare tutta la potenzialità di questo strumento normativo. Di particolare interesse gli interventi nell'ambito della logistica (DHL Supply Chain-Italy, gruppo GLS, Uber, TNT, BRT, Geodis) e della grande distribuzione come Lidl e il recentissimo «caso Esselunga».

Ci soffermeremo su questi ultimi anche per comprendere l'evoluzione della modalità di applicazione della misura.

4.3. La grande distribuzione come banco di prova per l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria ex art. 34 CAM. Il caso LIDL

Nel maggio del 2017 il Tribunale di Milano ha emesso una misura ex art. 34 CAM a carico di quattro, tre in Lombardia ed una in Sicilia, delle dieci direzioni generali della multinazionale tedesca della grande distribuzione Lidl e della società di sorveglianza privata che prestava servizio presso le sedi milanesi.

Il provvedimento è stato motivato alla luce di un accertamento di infiltrazione della cosca catanese dei Laudani la quale, mediante pratiche corruttive, intesseva rapporti con i dirigenti della Lidl Italia SRL «onde ottenere l'assegnazione delle commesse, a favore delle imprese controllate dagli associati, in spregio alle regole della concorrenza e con grave nocumento per il patrimonio della società appaltante»¹².

¹² Tribunale di Milano, Ordinanza applicativa di misure cautelari personali e decreto di sequestro preventivo, RGNR 23876/15.

Dalle indagini era emerso come le somme distratte dalla casse sociali venissero convogliate in tre distinti canali:

- a) per i pagamenti funzionali alla corruzione tra i privati, al fine di garantire agli associati l'aggiudicazione di appalti per attività esterne¹³;
- b) per la remunerazione di soggetti facilitatori dei rapporti con la pubblica amministrazione, o di individui incaricati, in ragione delle loro relazioni con pubblici ufficiali, di attuare un'attività di mediazione fra gli associati e i titolari della funzione pubblica;
- c) per il sostentamento, a titolo di finanziamento degli appartenenti al sodalizio mafioso, o dei loro familiari, in caso di membri del clan in stato di detenzione.

Nonostante la grave compromissione delle quattro filiali italiane, le indagini hanno rilevato una estraneità dell'azienda madre e quindi non si è proceduti alla richiesta di provvedimenti ablatori classici.

La misura è stata revocata nell'ottobre dello stesso anno, a cinque mesi dall'applicazione.

4.4. Il «circolo della illegalità», finalizzato allo sfruttamento lavorativo. Il caso Esselunga

Nell'aprile del 2023, a seguito di una richiesta di «amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche» la Procura di Milano, ha ritenuto che un colosso della grande distribuzione come Esselunga spa abbia posto in essere una condotta agevolatoria a favore di persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una misura di prevenzione personale o patrimoniale o persone sottoposte a procedimento penale per i delitti indicati nel testo di legge ex art. 34 CAM¹⁴.

¹³ La Lidl usualmente affida ad imprese esterne alcune opere, oggetto d'interesse per gli indagati, quali l'organizzazione della logistica presso i magazzini dove è custodita la merce di natura non alimentare, l'allestimento di nuove filiali, il rifacimento di negozi preesistenti, le manutenzioni periodiche o le riparazioni occorrenti in caso di guasti improvvisi o di altri eventi accidentali.

¹⁴ Trattasi dei seguenti reati: associazione a delinquere di stampo mafioso,

Nello specifico, a carico delle realtà imprenditoriali agevolate si ritiene sussistessero reati fiscali aggravati dal metodo mafioso, nonché il reato di caporalato.

Di fatto, le indagini hanno rilevato come Esselunga spa:

- a) si sia avvalsa di aziende cd. «serbatoi di personale» che intrecciavano rapporti con la criminalità organizzata;
- b) si sia altresì avvalsa di una società nei cui confronti la procura aveva avanzato richiesta di controllo giudiziario, in quanto coinvolta in fenomeni di caporalato.

Ad aggravare la già delicata situazione, a giungo si è inserito il GIP del Tribunale di Milano che, mediante l'emissione di una ordinanza di convalida, ha disposto il sequestro preventivo a carico di Esselunga, in funzione della confisca della somma di euro 47.765.684, contestando una evasione delle imposte sui redditi o sul valore aggiunto, avvalendosi di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, indicando in una delle dichiarazioni relative a dette imposte elementi passivi fittizi (art. 2 d.lgs. 74/2000).

Di fatto, come spesso capita, contro il medesimo comportamento criminoso si è agito su un doppio fronte giudiziario: quello della prevenzione e quello penale.

Soffermiamoci ora sui rapporti con le «aziende serbatoio», in grado di reperire ingenti masse di forza lavoro, mediante le quali si è realizzato un meccanismo di esternalizzazione del reclutamento di manodopera.

Questa attività ha prodotto una massimizzazione di guadagni illeciti, grazie al mancato pagamento delle imposte (dirette e indirette), delle ritenute da lavoro indipendente e dei contributi previdenziali e assicurativi. Da questo sistema illecito Esselunga ha ottenuto benefici, neutralizzando il proprio cuneo fiscale, pro-

intermediazione e sfruttamento del lavoro, estorsione, usura, riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche o associazione a delinquere, peculato mediante profitto dell'errore altrui, malversazione di erogazioni pubbliche, indebita percezione di erogazioni pubbliche, concussione, corruzione a livello nazionale o internazionale.

prio mediante l'utilizzo di fittizi contratti d'appalto per prestazioni di servizi, finalizzati alla violazione della normativa in materia di somministrazione di personale.

Si tratta di un fenomeno truffaldino più volte riscontrato che si realizza mediante la triangolazione illecita di soggetti che così agendo provocano ingenti danni ai lavoratori e all'erario.

Per comprendere meglio tale meccanismo criminale, si ritiene utile soffermarsi sui protagonisti di questo «circolo della illegalità»:

- a) *Società serbatoio*: trattasi per lo più di cooperative o s.r.l. a vita breve che si avvicinano nel tempo, trasferendosi la manodopera e omettendo sistematicamente il versamento dell'IVA e, manipolando le buste paga, attraverso l'inserimento di voci non imponibili quali diarie, trasferte, mensa e ristori, erodono la base imponibile contributiva. Queste società emettono poi fatture a favore delle società filtro.
- b) *Società filtro*: costituite spesso sotto forma di consorzi con pochi o nessun dipendente, rifatturano le prestazioni ai committenti finali, divenendo quindi un filtro attivato al sol fine di allungare la catena commerciale, ostacolando l'efficacia dei controlli. Questo passaggio seppur molto presente non è necessario per la realizzazione della frode.
- c) *Società committente*: comunemente rappresentata da una realtà imprenditoriale importante, simula la stipula di contratti di appalto a basso costo con le società filtro, al fine di dare una parvenza di regolarità dei rapporti con soggetti economici diversi da quelli che realizzano varie forme di illeciti come le società serbatoio.

In base allo schema che spesso viene applicato, tale circolo criminoso procede con lo svuotamento dei bilanci delle società serbatoio, che dopo aver pagato i lavoratori, veicolano il denaro in paradisi fiscali, andando quindi a perpetrare il reato di riciclaggio.

I rapporti tra i soggetti coinvolti nella catena commerciale sono risultati formalizzati da contratti di appalto e di subappalto. Si è trattato di contratti, soprattutto i subappalti, risultati simulati, al fine di schermare una mera somministrazione di manodopera.

Il vantaggio della frode, quindi, si è realizzato mediante il mancato versamento a monte dell'IVA da parte delle società serbatoio, nonché dal mancato versamento di quota dei contributi dovuti mediante l'illecita erosione della base imponibile contributiva o la compensazione degli stessi con crediti d'imposta fittizi (molto spesso si tratta di crediti vantati grazie all'ottenimento truffaldino del cd. 110, bonus facciate).

Le società serbatoio alle quali era appaltato la somministrazione di manodopera si sono rivelate false cooperative che, in coerenza con dinamiche già da tempo conosciute, hanno assunto personale senza alcuna continuità di lavoro e a condizioni di fame, profittando sia delle condizioni di disoccupazione in cui essi versavano, sia dalle condizioni particolari date dal loro status di migranti¹⁵.

In tempi recenti è stato confermato come le cd. cooperative spurie «assumano il mero compito di far disporre dei propri dipendenti l'azienda pseudo committente, non assumendosi così alcun rischio imprenditoriale e non esercitando alcun potere organizzativo in merito allo svolgimento, i turni e gli orari di lavoro. Le cooperative si impegnano quindi a predisporre la manodopera a basso costo che poi, porterà a termine il lavoro in base alle direttive indicate dall'azienda committente¹⁶.

¹⁵ *Commissione parlamentare di inchiesta sullo stato dei lavoratori in Italia. 1955-1958.*

Due deliberazioni della Camera e della X Commissione del Senato, rispettivamente del 28 gennaio 1955 e del 3 marzo 1955, istituirono quella che fu la prima commissione d'inchiesta bicamerale del Parlamento repubblicano.

La Commissione, composta da quindici deputati e quindici senatori e presieduta dall'onorevole Leopoldo Rubinacci, aveva il compito di «condurre una approfondita ed esauriente indagine sulle condizioni dei lavoratori delle aziende» e di «suggerire al Parlamento e al Governo provvedimenti atti a migliorare e perfezionare il sistema protettivo del lavoratore e la sua rigorosa applicazione».

I lavori della Commissione terminarono formalmente nel 1958, ma la stesura finale della relazione – pubblicata nel 1964 – si protrasse anche nel corso della III legislatura.

¹⁶ Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in

La cooperativa spuria può trovare così una definizione in negativo rispetto alle leggi disposte in materia, trovando collocamento fra economia sommersa ed economia criminale.

Tornando al nostro caso di specie, l'attività investigativa della Procura di Milano ha evidenziato come verso la società cooperativa della quale si era avvalsa Esselunga per la somministrazione del personale, era stata avanzata richiesta di controllo giudiziario in quanto coinvolta in fenomeni di caporalato ed il legale rappresentante iscritto nel libro degli indagati per il delitto di cui all'art. 603 bis c.p.

Dagli atti emerge quanto i lavoratori venissero reclutati al fine di destinarli al lavoro presso terzi, tra i quali Esselunga, in condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno, corrispondendo, in qualità di soci della cooperativa, retribuzioni sotto la soglia della povertà. Trattasi di 650 euro netti mensili per 173 ore lavorative.

I lavoratori seppur costretti ad una sovrabbondanza di lavoro, dovettero accettare di svolgere «prestazioni straordinarie in quantità abnorme, si da poter raggiungere uno stipendio che potesse garantire un minimo di sopravvivenza»¹⁷.

Lo stato di bisogno in cui versavano buona parte dei dipendenti delle cooperative rappresenta la leva sulla quale spregiudicatamente si imponevano retribuzioni palesemente sproporzionate rispetto alla qualità di lavoro¹⁸ e, perdipiù, svolto in ambienti

Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, XVIII legislatura, p. 52.

¹⁷ Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, Richiesta di Amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (art. 34 d.lgs. 159/2011), N. 58/2023, p. 6.

¹⁸ N.C., «Sono stato costretto a lavorare per uno stipendio così basso, in quanto avevo bisogno di un lavoro per poter mantenere me stesso e la mia famiglia»; B.G., «Il mio stato di necessità mi ha costretto ad accettare una paga molto bassa, turni di lavoro diversi da quelli previsti e luoghi molto distanti dalla mia abitazione». Alcune deposizioni di lavoratori assunti dalla cooperativa in oggetto. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, Richiesta di Amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (art. 34 d.lgs. 159/2011), N. 58/2023, pp. 18-19.

contraddistinte da una connotata pericolosità ambientale, insalubri e/o igienicamente carenti¹⁹.

Tale condizione di fragilità dei lavoratori è stata ancor più esasperata dalla costante esposizione degli stessi ad atti di violenza, minacce e intimidazioni, prevalentemente connesse alla perdita del posto di lavoro o di assegnazioni di postazioni molto lontane dal luogo di residenza.

Ed è proprio in questo contesto che emerge un'ulteriore figura che, certamente aggrava, la seppur già compromessa situazione. Si tratta di un titolare di aziende che, oltre a provvedere a somministrare manodopera con le metodiche sopradescritte, si occupava anche di collocare presso le società committenti «soci calabresi» (così denominati) in grado di collocare rapidamente soggetti in grado di gestire con approccio intimidatorio le problematiche sollevate dagli operai. Verosimilmente si è trattato di soggetti connessi alla criminalità organizzata.

4.5. La «prevenzione mite» come strumento di «moderna messa alla prova aziendale»

Alla luce di un simile impianto indiziario, nel richiedere la misura della amministrazione giudiziaria, la Procura di Milano ha ritenuto che Esselunga abbia commesso un «errore di prospettiva», ritenendo di esternalizzare alcuni servizi, senza dover eser-

¹⁹ B.G., «...la società non mi ha mai fornito i materiali e i dispositivi di protezione individuale e non ho mai frequentato un corso di formazione specifico. [...] Il gabbiotto era di dimensioni ridotte, privo di finestre con evidente presenza di sporcizia provocata dal gas di scarico delle autovetture»; G.F., «Le postazioni di lavoro si trovavano ubicate in locali esposti alle intemperie, carenti sotto il profilo igienico e sanitario e, in epoca di pandemia, ci trovavamo sprovvisti delle necessarie ancorché obbligatorie dotazioni di protezione individuale». Alcune deposizioni di lavoratori assunti dalla cooperativa in oggetto. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, Richiesta di Amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (art. 34 d.lgs. 159/2011), N. 58/2023, pp. 15-16.

citare «alcun significativo controllo sui fornitori e limitandosi a scongiurare i rischi derivanti dalla eventuale commissione di illeciti da parte di soggetti intranei all'impresa»²⁰.

Le responsabilità di queste scelte aziendali non si è ritenuto siano da imputare a singoli soggetti, ma ad una «illecita politica di impresa» che ha permesso il dilagare di una sorta di cultura di impresa, tradottasi nel reitersi di una modalità di gestione e conduzione dell'azienda nell'ambito di un «contesto ambientale intessuto di convenzioni anche tacite, radicate all'interno della struttura aziendale, che hanno di fatto favorito la perpetuazione degli illeciti»²¹.

Non si è trattato quindi di una *mala gestio* imputabile a figure apicali o semi apicali, piuttosto del dilagare di un *humus* favorevole al diffondersi di «situazioni tossiche».

La Procura ha quindi ritenuto che per colmare quella che è stata definita una «carezza organizzativa» fosse necessario intervenire sul sistema organizzativo, applicando una logica situazionale che attribuisse rilevanza al contesto, quale fattore determinate nella genesi delle condotte umane.

Alla luce di valutazioni di carattere predittivo e dinamico, si è optato per un intervento finalizzato ad affrancare l'impresa da relazioni (interne ed esterne) patologiche in un'ottica di intervento proporzionale finalizzato alla «moderna messa alla prova aziendale»²².

Si è agito intendendo ridurre al minimo l'impatto dell'intervento giudiziario sulla realtà produttiva, fornendo risposte immediate alle esigenze di tutela dei lavoratori coinvolti.

²⁰ Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, Richiesta di Amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (art. 34 d.lgs. 159/2011), n. 58/2023, p. 3.

²¹ Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, Richiesta di Amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (art. 34 d.lgs. 159/2011), N. 58/2023, *ibid*.

²² Cass. pen., sent. sez.2, n. 9122, 28 gennaio 2021, Pres. Rago, Rel. Agostinacchio.

La misura prevista dall'art. 34 CAM risponde particolarmente a questa esigenza prevedendo la progressiva messa a punto, nell'esperienza applicativa, di un modulo di intervento flessibile e selettivo fondato, non sulla radicale sostituzione dell'imprenditore nelle funzioni di gestione dell'impresa, ma sull'attribuzione all'amministratore giudiziario di obiettivi specifici, da realizzare quanto più possibile in collaborazione col *management* della società, al fine di neutralizzare le infiltrazioni criminali e di munire l'impresa di quei presidi utili a impedire in futuro il verificarsi di condotte del tipo di quelle che hanno dato origine all'intervento²³.

Nel caso di specie, si è andato oltre, aprendo le porte all'applicazione estensiva dello strumento del «contraddittorio partecipato» ex art. 92 CAM che, dopo la recente novella introdotta dal d.l. 6/11/2021 n. 152, ha riconosciuto la possibilità per il soggetto potenzialmente destinatario dell'informazione antimafia di offrire all'amministrazione prefettizia elementi a suo favore con la previsione di un procedimento garantito perché svolto nel contraddittorio delle parti.

In assenza di un fondamento normativo specifico applicabile alle misure di prevenzione giurisdizionali, il Presidente della Sezione autonoma per le misure di prevenzione, alla luce delle valutazioni positive della Procura, ha rilevato che, laddove l'azienda abbia già avviato un programma di risanamento, l'applicazione di una misura ex art. 34 CAM non avrebbe che rallentato le iniziative già assunte e «svolgerebbe nei confronti della società oggetto di richiesta soltanto un'efficacia afflittiva-sanzionatoria e non già, almeno fino all'esito delle verifiche delle azioni di (ri)legalizzazione poste in essere, quella funzione preventiva» propria invece degli istituti dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario, che «partono da una valutazione di censura nell'organizzazione societaria e che trovano nell'intervento del Tribunale

²³ A. Merlo, «Alla ricerca della via italiana ai *non Prosecution Agreement*. Il caso Esselunga», www.sistemapenale.it.

della prevenzione un necessario momento di riqualificazione orientata alla prevenzione di eventi criminosi accertati al momento dell'adozione della misura medesima»²⁴.

L'obiettivo perseguito con il provvedimento in esame è stato quello di instaurare una collaborazione con l'impresa, volta ad avviare un percorso di «*self cleaning*» che le consenta la reintegrazione nel contesto dell'economia legale. Inoltre, con il dialogo collaborativo fra impresa coinvolta e Tribunale si è ritenuto scongiurare la necessità di ricorrere a misure preventive più invasive²⁵.

Di conseguenza, si è proceduto per il differimento della trattazione della proposta di amministrazione giudiziaria che non deve intendersi revocata, ma posticipata all'esito dell'attività di risanamento posta in essere dalla stessa azienda.

Si è trattato di un intervento in *bonam partem* applicato nella consapevolezza che l'applicazione della misura avrebbe svolto solo un'azione afflittiva-sanzionatoria e non quella funzione preventiva tipica di quegli istituti che, basandosi su di un riconoscimento di colpa in organizzazione, ritengono che l'intervento del Tribunale possa rappresentare l'occasione per una riqualificazione «orientata alla prevenzione di eventi criminosi accertati al momento della misura medesima»²⁶.

Senza dubbio, il Tribunale meneghino ha dato maggior rilievo all'interesse dell'intero sistema economico, piuttosto che alla rigida applicazione di una misura seppur mite che certamente non avrebbe prodotto un beneficio all'azienda che così ha ottenuto una *chance* di continuità produttiva nel «compiere fruttuosamente il cammino verso il riallineamento con il contesto economico sano»²⁷.

²⁴ Tribunale di Milano, Sezione Autonoma Misure di Prevenzione, Nota N. 54/2023.

²⁵ A. Merlo, *ibid.*

²⁶ Tribunale di Milano, Sezione Autonoma Misure di Prevenzione, Nota N. 54/2023.

²⁷ Cass., sez. un., sent. 26 settembre 2019, n. 46898, Pres. Carcano, est. Vessichelli, Pres. Carcano, est. Vessichelli.

Il giudice, infatti, non si è limitato a constatare e fotografare lo stato di contaminazione, adottando un approccio «retrospettivo-stigmatizzante», bensì, ha preferito un modello di intervento «prospettivo-cooperativo», improntato alla prognosi delle possibilità concrete riconosciute all'azienda di affrancarsi da un certo *modus operandi*²⁸.

Ancora una volta il tribunale di Milano ha mostrato il suo lungimirante tentativo di sperimentare soluzioni volte a promuovere meccanismi di negoziazione utili a scongiurare procedimenti giurisdizionali che, nonostante la maggiore flessibilità che li connota, rischiano ugualmente di tramutarsi in oneri non indispensabili e, in fin dei conti, sproporzionati²⁹.

4.6. Effetti e reazioni all'intervento della magistratura

La scelta di offrire ad Esselunga una sorta di «agevolazione stabile», tale da permettere di rimuovere quelle «situazioni tossiche» che «hanno creato l'*humus* favorevole perché un ambito lavorativo si trasformasse in occasione di illecito»³⁰ ha prodotto esiti estremamente positivi in tempi strettissimi.

A tre mesi dell'emissione del sequestro, Esselunga ha provveduto a versare all'Agenzia delle Entrate 48 milioni di euro mediante ravvedimento operoso, assicurando di intervenire anche nel migliorare il sistema organizzativo aziendale finalizzato al reclutamento della manodopera.

Proposito che è stato ampiamente mantenuto e che il 12 dicembre del 2023 si è tramutato in un «Protocollo per l'internalizzazione delle attività e per la regolamentazione degli appalti», che l'azienda ha sottoscritto con i rappresentanti delle categorie dei

²⁸ C. Visconti, «Il controllo giudiziario «volontario»: una moderna «messa alla prova» aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose», www.dirittopenalecontemporaneo.it.

²⁹ A. Miceli, op. cit., p. 10.

³⁰ A. Merlo, *ibid.*

tre Sindacati Confederali (Filcams CGIL, Fisascat CISL, Uiltucs UIL).

Il protocollo è finalizzato a favorire i processi di internalizzazione dei lavoratori e ad assicurare adeguate tutele relativamente ai trattamenti economici e contributivi, garantendo altresì l'applicazione della contrattazione collettiva, nel rispetto della continuità occupazionale e reddituale e della tutela della salute e della sicurezza.

I due ambiti di intervento sono: a) i processi in internalizzazione; b) i servizi di appalto.

a) Processi di internalizzazione.

Sono finalizzati a garantire ai lavoratori internalizzati i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali vigenti, applicati e in essere alla data dell'internalizzazione presso i rispettivi datori di lavoro, fino alla scadenza.

Ai lavoratori in forza al momento della internalizzazione e occupati stabilmente da almeno quattro mesi nell'appalto, sarà garantita l'assunzione senza periodo di prova. Coloro che erano stati assunti a tempo determinato, saranno assunti con un contratto di lavoro a termine, di durata pari almeno al termine residuo.

b) Servizi in appalto.

Si assicurano garanzie di affidabilità degli appaltatori che verranno selezionati anche mediante la verifica, in entrata e periodica, del DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva) e del DURF (Documento Unico di Regolarità Fiscale).

Al fine di impedire la frammentazione della catena lavorativa, Esselunga dichiara di ricorrere solo eccezionalmente e temporaneamente al subappalto e solo di primo livello.

L'azienda si impegna ad inserire in ogni contratto di appalto clausole che prevedano in capo al fornitore il rigoroso rispetto degli obblighi retributivi ed assicurativi nello svolgimento dei rapporti di lavoro.

I cambi di appalto potranno essere effettuati solo nel rigoroso rispetto delle disposizioni di legge ed in applicazione della cd. «clausola sociale» per la stabilità e la continuità occupazionale e reddituale, derivante dalla contrattazione collettiva applicata al fornitore.

A garanzia della effettiva applicazione del Protocollo è stata costituita una Commissione Paritetica composta da sei rappresentanti nominati da Esselunga e sei rappresentanti nominati dai Sindacati, con il compito di monitorare il perimetro e l'andamento delle attività in appalto e delle internalizzazioni.

La Commissione potrà altresì raccogliere eventuali esigenze dei lavoratori internalizzati, valutando l'armonizzazione dei trattamenti economici.

Conclusioni

Condividendo l'auspicio che l'intervento del tribunale di Milano non rimanga isolato, si vuole rimarcare come questo abbia rappresentato l'esempio plastico del ruolo proattivo che gli organi giurisdizionali possono svolgere nell'ottimizzazione del sistema preventivo antimafia.

Il ricorso a provvedimenti «flessibili» suggerisce quanto possa rivelarsi costruttiva l'incentivazione alla collaborazione delle imprese contaminate in un'ottica di auto-riforma e legalizzazione.

Nell'azione di contrasto alle mafie economiche, non può infatti essere trascurata l'importanza dell'educazione dei soggetti economici alla collaborazione con l'autorità giudiziaria anche nell'ottica della premialità verso coloro i quali dimostrino un chiaro e netto proposito di depurare la propria attività economica.

Si tratta di azioni in linea con l'obiettivo ultimo del sistema prevenzione, finalizzato a favorire il recupero delle attività economiche illecite e, al contempo, salvaguardando i potenziali destinatari delle misure.

Il dibattito sulle misure di prevenzione richiede un costante

bilanciamento tra la necessità di contrastare energicamente la criminalità organizzata e, al contempo, di salvaguardare le attività economiche e gli interessi a loro connessi, *in primis* quelli dei lavoratori in esse impiegati, intervenendo in una fase primordiale di connessione con dinamiche illegali, adottando interventi adeguati e non stigmatizzanti.

La Procura ed il Tribunale di Milano hanno dimostrato quanto un approccio costruttivo e collaborativo possa produrre effetti di gran lunga più efficaci ed in tempi incomparabili rispetto a quelli necessari alla più lesta ed incisiva trattativa fra le parti sociali coinvolte.

Si pensi a come gli interventi della magistratura milanese siano stati propiziatori rispetto al rinnovo in tempi record del contratto nazionale di categoria firmato nel giugno del 2023. Filcams CGIL, Fisascat CISL e Uiltucs hanno siglato un'ipotesi di accordo con le sigle datoriali Anivip, Assiv, Univ, Ani sicurezza, Legacoop Produzione e Servizi, Agci Servizi e Confcooperative Lavoro e Servizi. Di conseguenza, i 100mila addetti del comparto avranno aumenti a regime di 350 euro al mese per il livello D dei Servizi Fiduciari e 250 euro per il quarto livello delle guardie particolari giurate. Dal 2024 per i servizi di sicurezza sarà poi introdotta la 14esima. Le paghe orarie restano assai basse: 7,5 euro per il livello intermedio degli operatori di sicurezza, 8,8 per le guardie giurate. Il contratto del 2013 (firmato solo da Filcams e Fisascat) prevedeva solo 4,6 euro all'ora e 13 mensilità.

Anche Dhl Supply Chain Italy ha reagito in tempi rapidissimi all'indagine a suo carico avviata nel 2021 sempre dalla procura milanese per responsabilità amministrativa, in quanto anch'essa aveva contratto il proprio cuneo fiscale mediante «l'esternalizzazione della manodopera», attraverso «contratti di somministrazione illecita di manodopera fatti passare come contratti di appalto», con perdita di Iva per l'Erario e «nessuna tutela per i lavoratori costretti a passare da una coop all'altra, pena la perdita del posto». A seguito dell'intervento dei pm milanesi, nel novembre del 2022 Dhl ha rafforzato il modello organizzativo interno

anti-reati fiscali e ha «reinternalizzare» i lavoratori con l'assunzione di quasi 1.500 persone. Azione che ha indotto la Procura a chiedere per la prima volta l'archiviazione dell'illecito amministrativo di una società. Così anche per altri casi.

Gli interventi dei magistrati milanesi stanno riconoscendo particolare rilievo allo strumento della «prevenzione mite» per intervenire su un fenomeno tanto diffuso e radicato come il «caporalato grigio».

Meglio definito come «caporalato fiscale», in quanto l'aggettivazione cromatica potrebbe indebolirne l'aggressività rispetto al più noto «caporalato nero», si riferisce a forme di sfruttamento connesso a pratiche di gestione del rapporto di lavoro in spregio a quanto previsto dai contratti collettivi nazionali o territoriali. Può concernere la violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie.

Per meglio definire questo fenomeno lo si può identificare con tre precipue caratteristiche:

- *Invisibilità*

L'attrazione in un cono nero di non immediata percepibilità, che lo rende oggetto di una difficile emersione e dunque di una lunga e larga impunità. «La criminalità che si nutre dello sfruttamento del lavoro è talvolta oscura, nebbiosa; si nasconde nei seminterrati di locali fatiscenti, oltre che nell'opacità di interminabili supply chain»³¹.

- *Lo stato di bisogno del lavoratore*

che non ha alternative lavorative – e quindi di sopravvivenza – determina la costrizione all'accettazione di condizioni di lavoro irregolari sotto il profilo della conformazione ed esecuzione del contratto di lavoro, che rappresenta un «finto foglio»³².

³¹ G. De Sanctis, «Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e limiti dell'attuale disciplina», *Responsabilità civile e previdenza*, 2018, p. 1760.

³² S. Di Buccio, «Il caporalato fiscale. Le attività predatorie di sfruttamento

■ *Forma di «schiavitù contrattualizzata»*³³

che coinvolge tutti i settori dell'imprenditoria, determinando quello che è stato definito come una sorta di iper-sfruttamento in ambito urbano³⁴.

Lo strumento dell'amministrazione giudiziaria di beni connessi ad attività economiche (ex art. 34 CAM) rafforzato nei suoi intenti dalla applicazione del contraddittorio anticipato e partecipato si è dimostrato uno dispositivo di straordinaria potenza, non solo per arginare la contaminazione di attività legali, ma per ripristinare i diritti dei lavoratori compromessi da dinamiche di sfruttamento.

Nei primi mesi del 2024 il comparto dell'alta moda è stato colpito da significativi provvedimenti della magistratura milanese che hanno confermato l'efficacia dell'applicazione della misura della amministrazione giudiziaria ex art. 34 d.lgs. 159/2011 a seguito dell'accertamento della cd. agevolazione colposa.

Con decreto n. 6 del 2024 la sezione autonoma misure di prevenzione del Tribunale di Milano ha rilevato come i grandi marchi della moda mostrino carenze organizzative e mancati controlli nei confronti di aziende subappaltatrici. Un sistema di *internal audit* fallace ha agevolato (colposamente) soggetti raggiunti da corposi elementi probatori in ordine al delitto di caporalato.

In questa situazione, «i brand della moda, nel momento in cui si avvalgono, attraverso contratti di sub appalto, di soggetti che sono dediti ad un pesante sfruttamento lavorativo integrano la condotta agevolatoria di cui all'art. 34 d.lgs. 159/2011, essendo emersa, nel corso delle indagini, una prassi illecita così radicata e collaudata, da

dei lavoratori e il conseguente impoverimento delle risorse sociali», *Rompiamo le catene. La difesa dei diritti, il rispetto delle regole*, LAW, n. 1, 2022, p. 72.

³³ M. Roccella, «Le condizioni del lavoro nel mondo globalizzato fra vecchie e nuove schiavitù», *Ragion Pratica*, 2010, p. 419.

³⁴ A. Violante, «Super-sfruttamento in ambiente urbano. Lo stato dell'arte», E. Nocifora, (a cura di), *Quasi schiavi. Paraschiavismo e super sfruttamento nel mercato del lavoro del XXI secolo*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna, 2014, p. 19.

poter essere considerata inserita in una più ampia politica d'impresa esclusivamente diretta all'aumento del profitto, non apparendo le condotte investigate frutto di iniziative estemporanee ed isolate di singoli, ma di un'illecita politica di impresa»³⁵.

Il caso sopra menzionato fa seguito ad una inchiesta dei carabinieri e della procura di Milano, che ha rilevato come nell'ambito di una famosa casa di moda parigina le aziende fornitrici facessero sistematico ricorso a manovalanza in nero e clandestina. Si tratta del terzo provvedimento in pochi mesi che ha colpito, l'alta moda. Nel gennaio del 2024 il Tribunale di Milano ha rilevato come la *maison* Alviero Martini «non [abbia] mai effettivamente controllato la catena produttiva, verificando la reale capacità imprenditoriale delle società con le quali stipulare i contratti di fornitura e le concrete modalità di produzione dalle stesse adottate, ed è rimasta inerte, pur venendo a conoscenza dell'esternalizzazione della produzione da parte delle società fornitrici, omettendo di assumere iniziative come la richiesta formale di verifica della filiera dei subappalti, di autorizzazione alla concessione dei sub appalti o la rescissione dei legami commerciali, con ciò realizzandosi – quanto meno sul piano di rimprovero colposo determinato dall'inerzia della società – quella condotta agevolatrice richiesta dalla fattispecie ex art. 34 d.lgs. 159/2011 per l'applicazione della misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria»³⁶.

Nell'aprile del 2024 è stato emesso un analogo provvedimento a carico di un noto atelier milanese il quale – si legge nel provvedimento – «non ha mai effettivamente controllato la catena produttiva, verificando la reale capacità imprenditoriale delle società con le quali stipulare i contratti di fornitura e le concrete modalità di produzione dalle stesse adottate, ed è rimasta inerte, pur venendo a conoscenza dell'esternalizzazione della produzione da

³⁵ Decreto 2/2024, depositato il 6 giugno 2024.

³⁶ Redazione Giurisprudenza penale, «Amministrazione giudiziaria ex art. 34 d.lgs. 159/2011: il Tribunale di Milano chiarisce i profili della agevolazione colposa», 23 gennaio, 2024, www.giurisprudenzapenale.com.

parte delle società fornitrici, omettendo di assumere iniziative come la richiesta formale di verifica della filiera dei sub-appalti, di autorizzazione alla concessione dei sub appalti o la rescissione dei legami commerciali, con ciò realizzandosi – quantomeno sul piano di rimprovero colposo determinato dall'inerzia della società – quella condotta agevolatrice richiesta dalla fattispecie ex art. 34 d.lgs. 159/2011 per l'applicazione della misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria»³⁷.

In tutti questi casi le aziende raggiunte dai provvedimenti si sono mostrate immediatamente disponibili a rivedere le proprie strutture organizzative, intervenendo su quelle scelte aziendali che hanno permesso quelle dinamiche di sfruttamento dei lavoratori³⁸.

È la magistratura stessa che indica all'amministrazione giudiziaria le finalità che deve perseguire: «analizzare ed eventualmente rimodulare, in un'ottica primaria di salvaguardia dell'occupazione a tutti i livelli, gli accordi contrattuali» in essere con la rete di cooperative aventi ad oggetto la prestazione di mano d'opera nei siti oggetto di indagine³⁹ «con altre società operanti nella prestazione di servizi o di mano d'opera, con un'analisi che andrà estesa a tutti i siti della società per verificare se esistano altre forme di sfruttamento conclamato della mano d'opera di lavoratori esterni»⁴⁰.

³⁷ Redazione Giurisprudenza penale, «Il Tribunale di Milano torna sulla agevolazione colposa del caporalato ai fini dell'applicazione della amministrazione giudiziaria (art. 34 d.lgs. 159/2011)», 11 aprile 2024, www.giurisprudenza.penale.com.

³⁸ Il settore della moda ha dimostrato essere un comparto estremamente e sposto alla dinamiche di sfruttamento, al punto tale che il Presidente del Tribunale Fabio Roia si è pronunciato ritenendo che «sarebbe pertanto opportuno avviare, riattivando analoghe iniziative poste in essere per esempio nel settore della logistica da parte della Prefettura di Milano, un tavolo che consenta in via ulteriormente preventiva di cogliere le criticità operative degli imprenditori di questo che costituisce un settore di mercato di particolare rilevanza per il sistema economico nazionale».

³⁹ Tribunale di Milano, Sezione Misure di Prevenzione, RGMP n. 34/2016, Nolostand spa; 58/16 RGMP Fieramilano spa; 35/17 LIDL srl.

⁴⁰ A. Merlo, «Il contrasto al «caporalato grigio» tra prevenzione e repressione», www.dirittopenalecontemporaneo 6/2019, p. 188.

Si tratta di provvedimenti che hanno avuto il pregio di dimostrare l'efficacia e degli strumenti di prevenzione sia per quanto riguarda i pregevoli risultati che hanno ottenuti, sia per quanto riguarda i tempi di raggiungimento degli stessi.

Attraverso l'applicazione degli strumenti ex art. 34 e 34 bis CAM, si assiste alla valorizzazione di strumenti di bonifica aziendale con speculare abbandono dell'idea che l'unica forma di intervento, in presenza di infiltrazioni criminali nelle attività imprenditoriali, sia l'ablazione patrimoniale e la sua acquisizione al patrimonio dello Stato (i.e. sequestro e confisca di prevenzione). In tal modo, lo strumentario della prevenzione patrimoniale viene dotato di maggiore flessibilità, per una risposta potenzialmente più efficiente ed effettiva⁴¹.

Non di meno, in un momento storico in cui le misure di prevenzione patrimoniali vengono sempre più spesso messe al banco di prova da parte della Corte Europea per i diritti dell'Uomo, le «misure morbide di prevenzione patrimoniale», proprio per il loro carattere curativo, in una prospettiva di intervento restitutivo di una *condicio quo ante*, piuttosto che repressivo, meglio si prestano a superare le rigide barriere che a livello europeo vengono sistematicamente erette avverso i nostri strumenti classici di ablazione patrimoniale.

Bibliografia

- Caputo A. (2011), *Immigrazione e politiche del diritto in Italia*, in Peretti Isabella, a cura di, *Schengenland. Immigrazione: politiche e culture in Europa*, Roma, Ediesse.
- Castagnone E., Salis E., Premazzi V. (2013), *Promoting integration for migrant domestic workers in Italy*, FIERI – International and European Forum of Research on Immigration, ILO, Torino.

⁴¹ A. Quattrocchi, «Le nuove manifestazioni della prevenzione patrimoniale: amministrazione giudiziaria e contrasto al «caporalato» nel caso Uber», www.giurisprudenzapenale.com.

- Colombo A. (2009), *La sanatoria per le badanti e le colf del 2009: fallimento o esaurimento di un modello?* in www.fieri.it (27 novembre 2009, articolo online).
- Gianmarinaro M.G., Palumbo L. (2020), *Le donne migranti in agricoltura: sfruttamento, vulnerabilità, dignità e autonomia*, in Osservatorio Placido Rizzotto, a cura di, *V Rapporto Agromafie e caporalato*, Roma, Ediesse.
- Maioni R., Zucca G. (2016), *Viaggio nel lavoro di cura. Chi sono, cosa fanno e come vivono le badanti che lavorano nelle famiglie italiane*, Roma, Ediesse.
- Mancini D. (2017), *Il contrasto penale allo sfruttamento lavorativo: dalle origini al nuovo art. 603-bis c.p.*, in www.altalex.it (26 maggio 2017, articolo online).
- Masera L. (2012), *La nuova disciplina penale in tema di contrasto allo sfruttamento del lavoro degli stranieri irregolari: l'inizio di una diversa politica criminale in materia di immigrazione?*, «Diritto immigrazione e cittadinanza», 3/2012.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal (2020), *Rapporto annuale sul mercato del lavoro 2019. Una lettura integrata*.
- Osservatorio Nazionale Domina sul Lavoro Domestico (2020), *Rapporto annuale sul lavoro domestico 2020*.
- Osservatorio Placido Rizzotto (2014), *Agromafie e caporalato. Secondo rapporto*, Roma, Ediesse.
- Paggi M. (2012), *La tutela degli immigrati irregolari vittime di grave sfruttamento in ambito lavorativo: un percorso ad ostacoli per l'effettivo recepimento della direttiva 52/2009*, «Diritto immigrazione e cittadinanza», 4/2012.
- Palumbo L. (2016), *Grave sfruttamento e tratta nel lavoro domestico e in agricoltura in Italia. Un'analisi critica degli strumenti di contrasto, prevenzione e tutela delle vittime In Italia*, Global Governance Programme, Trafficko, Firenze, European University Institute.
- Palumbo L., Sciarba A. (2015), *Vulnerability to Forced Labour and Trafficking: The case of Romanian women in the agricultural sector in Sicily*, «AntiTrafficking Review», 5/2015.
- Sciarba A. (2015), *La cura servile, la cura che serve*, Pisa, Pacini.
- Sciarba A. (2016), *Vulnerabilità, consenso, responsabilità. Alcuni casi di grave sfruttamento lavorativo e tratta delle donne migranti in Italia*, «Cosmopolis. Rivista di filosofia e teoria politica», 2/2016.
- Zorzella N., Giovannetti M., a cura di (2020), *Jus Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli.

5.

Lavoro domiciliare tra diritti e «devianza sociale»: storie di donne sfruttate

Marco Omizzolo

Introduzione

Indagare le varie forme di sfruttamento nell'ambito del lavoro domiciliare, significa mettere in discussione modelli sociali e normativi strettamente connessi tra di loro e, nel contempo, confrontarsi con la loro originalità, a partire dalla sovrapposizione tra luogo di lavoro e domicilio della lavoratrice, circoscritti entrambi nella sfera privata del datore di lavoro. Si deve aggiungere l'organizzazione dei flussi migratori in entrata in Italia e la relativa disciplina normativa e procedurale, l'ampia questione di genere nella dimensione intersezionale e transnazionale, le varie dimensioni della tratta internazionale a scopo di sfruttamento, l'organizzazione familiare e la sua riproduzione sociale, le trasformazioni che hanno investito il sistema demografico e di welfare, che spesso manca di operare nella dimensione privata del cittadino se non nella sola variabile economica quale contributo erogato; e ancora le molteplici forme di sfruttamento che possono comprendere la violazione di vari diritti del lavoro, come la regolare retribuzione, il monte ore complessivamente lavorato e formalmente riconosciuto, le giornate di riposo e di ferie, sino a giungere al lavoro in nero.

Ne deriva un prisma che riflette una complessità crescente, rappresentata in modo chiaro dalle interviste condotte a lavoratrici di origine immigrata impiegate nel lavoro domiciliare tra le

province di Roma e Latina. Le interviste sono state condotte in profondità e sviluppate mediante relazioni già consolidate in forza di percorsi di indagine pluriennali sullo sfruttamento, evitando metodologie estrattiviste della storia di vita. Si tratta di donne di età diverse, con differenti titoli di studio ed esperienze lavorative, che provengono da diversi paesi (prevalentemente dall'Est Europa e da alcuni paesi asiatici) e che, come esse stesse ripetutamente hanno affermato, hanno scelto o sono state indotte a emigrare per migliorare le proprie condizioni di vita e della famiglia o per via della rete migratoria che le ha spinte a replicare la scelta della migrazione, le relative modalità, destinazione e attività lavorativa¹.

5.1. Concetti chiave: lavoro domestico, sfruttamento lavorativo e fattori di vulnerabilità

Prima di indagare questo specifico settore, è utile in premessa chiarire alcuni concetti chiave utili per la corretta decifrazione delle storie di vita e del relativo quadro esistenziale. Il primo di questi è quello di lavoro domiciliare, a cui segue quello di sfruttamento.

Per lavoro domiciliare convenzionalmente si intende quello di cura e di assistenza, da cui deriva un rapporto di lavoro speciale rispetto al modello tipizzato di cui all'art. 2094 c.c. La sua particolarità non è legata, in primis, all'oggetto della prestazione in sé, bensì, come si chiarirà in seguito, al contesto familiare che è strutturalmente differente rispetto all'organizzazione d'impresa come invece per la maggior parte dei rapporti di lavoro subordinato. Il rapporto di lavoro domiciliare consiste, infatti, nell'attività della lavoratrice che, a qualsiasi titolo, presta la propria opera per il

¹ Per ragioni di privacy e tutela delle donne intervistate, tutti i loro nomi sono di fantasia come anche i luoghi specifici in cui sono state raccolte le relative storie di vita.

funzionamento della vita familiare (funzione riproduttiva). Il datore di lavoro, in questo caso, è un soggetto privato che utilizza personale più o meno qualificato per lo svolgimento di attività di gestione e cura della casa o di assistenza alla persona (minori, anziani o disabili). È utile anche ricordare che, trattandosi di datore di lavoro privato, la disciplina che regola tale rapporto, contenuta nella Legge n. 339 del 1958, risulta semplificata, creando una distinzione dal rapporto di lavoro subordinato, sia in termini di gestione del rapporto sia in termini di tutele del lavoratore domestico. In questi casi resta centrale la dimensione familiare dell'attività lavorativa, che esprime probabilmente la sua caratteristica prevalente. I casi qui analizzati sono riconducibili alle attività lavorative domiciliari di cura della casa e assistenza di persone inferme, minori e disabili momentanei o definitivi.

Per sfruttamento del lavoro, invece, si intende *«una relazione di dominio che lega due o più soggetti caratterizzati da un'iniziale e persistente disuguaglianza di potere. Tale disuguaglianza agisce nei due sensi: i soggetti più potenti sono in grado di strumentalizzare, ai propri fini, l'altrui condizione di minor potere; i soggetti con minor potere non hanno alternative valide se non sottostare alla strumentalizzazione dei soggetti più potenti»* (Oliveri, Omizzolo, Sodano, 2019). Questa definizione si differenzia da quella di lavoro forzato, che consiste invece, secondo la Convenzione ILO del 1930, in quel *«lavoro o servizio imposto sotto minaccia di sanzioni, e per il quale la persona non si è offerta spontaneamente»*. Questa nozione di sfruttamento, come i suoi autori chiariscono, intende superare *«la dicotomia tra attività svolte consensualmente da una parte e attività estorte coercitivamente dall'altra. Essa riconosce che, soprattutto nell'attuale capitalismo globalizzato, possono darsi casi in cui i lavoratori e le lavoratrici siano formalmente liberi di entrare o uscire da una relazione contrattuale di lavoro, ma che lo «stato di bisogno» in cui si trovano agisca su di loro come costrizione sistemica, inducendoli ad accettare in piena consapevolezza e senza violenze esplicite condizioni di lavoro che, in condizioni ideali, non avrebbero accettato»* (Ibid., 2019).

Questo quadro concettuale consente anche di distinguere tra condizioni di sfruttamento e fattori di vulnerabilità. Nel primo

caso, infatti, *«rientrano tutti i dispositivi attraverso cui si esercita il comando sulla forza-lavoro: sia i dispositivi economici con cui si realizza uno scambio iniquo tra le parti, in termini di tempo di lavoro e di sua retribuzione; sia i dispositivi ambientali funzionali a mantenere o accrescere lo scarto di potere tra le parti e l'iniquità dello scambio tempo di lavoro-retribuzione»* (Oliveri, 2015). Nei fattori di vulnerabilità rientrano, invece, *«tutte le circostanze sociali, economiche, politiche e tutte le caratteristiche individuali e collettive che contribuiscono a produrre quello «stato di bisogno» che, passibile di essere strumentalizzato a fini di illecito profitto, espone al rischio di sfruttamento»* (European Union Agency for Fundamental Rights, 2015).

5.2. Convenzione Ilo n. 189, piattaforma programmatica italiana e quadro quantitativo generale

Il riferimento normativo internazionale più importante contro lo sfruttamento del lavoro domiciliare è rappresentato dalla Convenzione 189 del 2011 dell'Ilo (l'Italia è stato il primo Paese dell'Unione Europa a sottoscriverla), a cui ha fatto seguito, nel gennaio del 2021, l'elaborazione delle parti sociali firmatarie del relativo CCNL di una piattaforma programmatica presentata al Governo costituita da cinque azioni aventi l'obiettivo di colmare il divario tra il lavoro domiciliare retribuito e gli altri settori lavorativi².

Si tratta di un impegno che cerca di definire un quadro applicabile a tutte le relative fattispecie, cercando di coglierne gli elementi essenziali e ricorrenti. Obiettivo della piattaforma è quello di promuovere la dignità del lavoro, nel rispetto della Convenzione Ilo 189 e dei venti punti del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali adottato nel 2017, dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione Europea. Le cinque azioni della piattaforma riguardano, in primis l'adozione del trattamento economico di

² Si ricorda che il 16 gennaio 2023 è stato siglato, dalla Commissione Nazionale per l'aggiornamento retributivo, l'accordo sui nuovi minimi retributivi relativi al lavoro domestico derivanti dalla variazione del costo della vita.

malattia a carico dell'INPS, compatibile con quello riservato alla generalità dei dipendenti. Si deve aggiungere, come secondo punto, l'estensione della normativa di tutela della maternità e della genitorialità, comparabili con quelli riconosciuti a tutte le lavoratrici madri e ai lavoratori padri. Poi, il riconoscimento ai datori di lavoro della deducibilità dal reddito di tutte le retribuzioni corrisposte ai lavoratori domestici e dei contributi obbligatori, e ancora l'istituzione di un assegno universale per la non autosufficienza e detraibilità fiscale dei contributi versati per i lavoratori addetti all'assistenza di soggetti non autosufficienti, a condizione della corretta applicazione della contrattazione nazionale sottoscritta dalle associazioni comparativamente più rappresentative della categoria e, infine, il ripristino dei 'Decreti Flussì' annuali e la riforma delle politiche migratorie, con la previsione di adeguate quote riservate al settore domestico. Stante alcune perplessità rispetto all'ultimo punto, in ragione delle contraddizioni e delle varie forme di illegalità che essi non sono riusciti a debellare, questi cinque punti costituiscono la premessa per un'efficace contrasto non solo investigativo-penalistico dello sfruttamento del lavoro domiciliare ma anche in termini sindacali e politici.

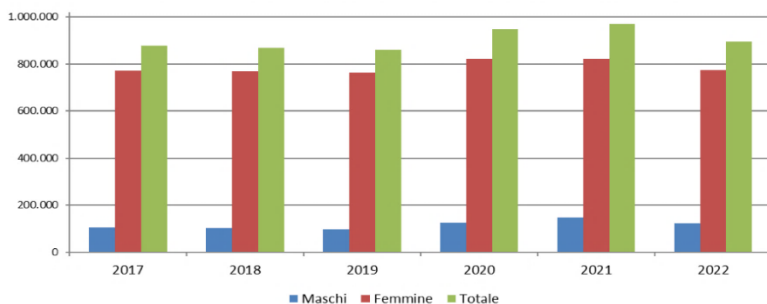
Per ciò che riguarda invece la Convenzione Ilo del 2011, essa afferma i principi e i diritti fondamentali sul lavoro domestico, come il diritto all'informazione e trasparenza riguardo i termini e le condizioni di lavoro, alla parità di trattamento in materia di retribuzione, orari di lavoro, salute e sicurezza sul lavoro, protezione sociale e altri diritti, includendo delle previsioni per le lavoratrici e lavoratori in situazione di maggiore vulnerabilità, come i lavoratori minorenni, quelli migranti e coloro che abitano nei luoghi di lavoro. Attribuisce inoltre un ruolo fondamentale alla legislazione e alla contrattazione collettiva nel garantire condizioni di lavoro eque e dignitose. Come afferma l'Ilo, a circa dieci anni dalla sua adozione, la Convenzione n.189 è stata ratificata da oltre 90 paesi, svolgendo un'azione propulsiva per le riforme legislative e le politiche sul lavoro domiciliare a livello nazionale.

Deve essere anche riconosciuta la rilevanza dell'art. 603 bis del

c.p. contro lo sfruttamento e il caporalato, derivante da un lungo lavoro sindacale e associativo, in particolare derivante dagli scioperi organizzati a Nardò, in Puglia, contro le condizioni brutali di vita e lavoro di centinaia di lavoratori di origine africana, e in provincia di Latina il 18 aprile 2019 con gli scioperi, occupazioni e rivolte dei braccianti indiani (Omizzolo, 2019). Questo provvedimento ha rappresentato un passaggio fondamentale nell'azione di contrasto allo sfruttamento variamente declinato lungo l'intero mercato del lavoro nazionale.

Questo insieme di impegni nazionali e internazionali deve riuscire a incidere su un numero complessivo di lavoratori e lavoratrici impiegati in questo settore che è di difficile definizione statistica. Stando ai dati Inps pubblicati a giugno del 2023, i lavoratori domestici nel 2022 sono stati 894.299, con un decremento rispetto al 2021 pari a -7,9% (-76.548 lavoratori), dopo gli incrementi registrati nel biennio 2020-2021 dovuti a una spontanea regolarizzazione di rapporti di lavoro per consentire ai lavoratori domestici di recarsi al lavoro durante il periodo del Covid-19 e all'entrata in vigore della norma che ha regolamentato l'emersione di rapporti di lavoro irregolari (d.l. n. 34 del 19/05/2020 - decreto «Rilancio»).

Numero di lavoratori domestici per anno e sesso



Dalla serie storica degli ultimi sei anni, si nota che il trend decrescente fino al 2019 del numero di lavoratori domestici è simile

tra uomini e donne, anche se la composizione per genere evidenzia una netta prevalenza femminile, il cui peso sul totale è aumentato nel corso del tempo e ha raggiunto nel 2019 il valore massimo degli ultimi sei anni, pari all'88,6%. Il peso delle lavoratrici, con l'incremento di lavoratori del biennio 2020-2021, è diminuito e nel 2022 si attesta all'86,4%, mentre gli uomini, scendendo nel 2022 sotto le 122.000 unità, con un decremento di oltre il 18 punti percentuali rispetto al 2021.

La propensione femminile non deriva da una vocazione culturale o etnica ma dall'organizzazione del relativo mercato determinata dalla rete migratoria di riferimento e da una serie di consolidati luoghi comuni, in primis dei datori di lavoro o delle famiglie che necessitano di tali servizi, orientati a cercare donne immigrate originarie soprattutto di alcuni specifici paesi (in particolare Romania, Filippine, India, Bangladesh).

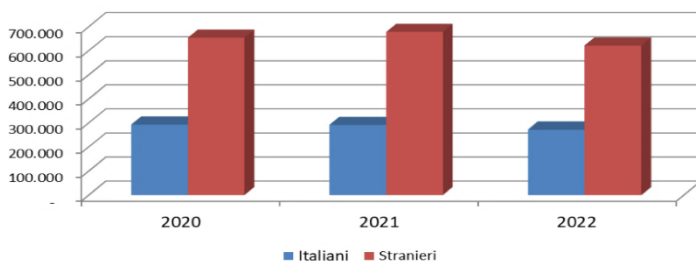
Nel 2022, inoltre, la distribuzione territoriale dei lavoratori domestici in base al luogo di lavoro evidenzia che il Nord-Ovest italiano è l'area geografica che, con il 30,8%, ne presenta il maggior numero, seguita dal Centro con il 27,2%, dal Nord-Est con il 20,3%, dal Sud con il 12,4% e dalle Isole con l'9,3%. Nel merito delle singole regioni, quella che presenta il maggior numero di personale domestico è la Lombardia, con 174.613 nel 2022, pari al 19,5%, seguita dal Lazio (13,8%), dall'Emilia Romagna (8,8%) e dalla Toscana (8,7%). In queste quattro regioni si concentra poco più della metà dei lavoratori/ici domestici.

La composizione per nazionalità mette in luce una spiccata prevalenza di lavoratori/ici stranieri, che nel 2022 risultano essere il 69,5% del totale. Nell'ultimo anno, il numero di stranieri è diminuito del -8,4% rispetto all'anno precedente, come si registra una diminuzione dei lavoratori italiani pari al -6,6%. Con riferimento alla distribuzione regionale per nazionalità, nel 2022 la regione con il maggior numero di impiegati domestici stranieri è la Lombardia, con 140.656 persone pari al 22,6% del totale, a seguire il Lazio con il 15,9% e l'Emilia-Romagna con il 10,1%.

Rispetto alla zona di provenienza, nel 2022 l'Europa dell'Est

continua a essere l'area di origine prevalente con 316.817 unità, pari al 35,4% del totale, seguiti dai 272.583 italiani pari al 30,5%, dai lavoratori del Sud America con il 7,8% e dell'Asia Orientale con il 6,8%. Dieci anni fa la quota di lavoratori dell'Est europeo era pari a 44,5% contro il 21,2% dei lavoratori italiani.

Numero di lavoratori domestici per nazionalità. Anni 2020-2022



5.3. Alcune caratteristiche fondamentali del lavoro domestico

Una prima fondamentale caratteristica del lavoro domestico consiste, come già richiamato, nella sua collocazione in un ambito strettamente familiare. Ciò significa che, rispetto ad altre forme di lavoro sfruttato, come quello edile, bracciantile, operaio o di altro genere, esso risulta assai meno o anche per nulla socialmente evidente. Sul piano strettamente sociologico, come affermano alcune ricerche (Antonelli, Montemarano, Musolino, Rossi, 2022), «*il lavoro domestico è innanzitutto un tipo prevalentemente subordinato di rapporto di lavoro che non si svolge all'interno di complessi sociotecnici (come l'ufficio o la fabbrica) ma nei contesti di vita quotidiana e, più in particolare, all'interno di quegli ecosistemi parentali istituzionalizzati che definiamo 'famiglie'.* Al livello macro-sociale, esso si iscrive nella sfera della riproduzione sociale, quella cioè che serve per riprodurre le condizioni di vita e gli habitat dove essa si svolge, in base agli standard vigenti in una determinata società; al livello micro-sociale questo si traduce nella riproduzione delle condizioni di vita e di sopravvivenza di un nucleo specifico di

persone che, da quando gli esseri umani sono diventati stanziali, ha nella 'casa' il suo baricentro: pulire, lavare, cucinare, fare la spesa ecc. In quanto relazione sociale questo lavoro di riproduzione diventa anche, in misura variabile, lavoro di cura, avendo cioè a che fare con: «le relazioni, con la continuità dei rapporti, con l'affetto (Del Re, 2020); aspetti fondamentali soprattutto quando la cura investe le persone dipendenti (minori, persone non autosufficienti ecc.). Così inteso, il lavoro domestico retribuito è legato inevitabilmente alle vicende del welfare, dei suoi limiti e del rapporto complesso tra 'Stato', famiglia e 'mercato' che lo definisce e ridefinisce anche attraverso le «catene lunghe» della globalizzazione e alle dinamiche del Capitale». Queste caratteristiche superano il diffuso pregiudizio di un'attività lavorativa marginale. Essa è invece propedeutica all'organizzazione familiare e sociale per via della sua fondamentale funzione riproduttiva (Omizzolo, 2022b) e funzionale a percorsi di emancipazione delle famiglie italiane e in particolare delle donne ancora vincolate a ruoli tradizionalmente imposti da una società patriarcale.

Questa dimensione presenta una combinazione specifica tra l'esperienza lavorativa della lavoratrice, di origine immigrata o meno, e la sua dimensione domiciliare. Se per un verso, infatti, per la lavoratrice impiegata questi due ambiti coincidono (ambiente di lavoro e ambiente domestico), ciò può valere anche per il datore di lavoro e assai spesso per la persona presa in cura, che vede il proprio domicilio privato divenire la sede del domicilio della lavoratrice che si prende cura di lui/lei e nel contempo il luogo in cui quest'ultima esegue la sua prestazione lavorativa. Lo spazio privato assume, dunque, un connotato d'ambiguità costituente, che può limitare il monitoraggio e controllo sociale, sindacale e degli organi investigativi.

Altra caratteristica è quella di risultare al centro del processo di monetizzazione della prestazione di servizio e di cura che è proprio della capitalizzazione delle relazioni sociali, di assistenza e di solidarietà. Tutti i lavori di riproduzione e cura sono, infatti, attività che forniscono prestazioni di cui si avvantaggia una persona perché svolta nel suo interesse. Da questo punto di vista, il

lavoro domestico salariato è anche produzione materiale che comporta azioni materiali, organizzazione, impegno, fatica, costanza in relazione alla fisicità degli ambienti e corporeità delle persone assistite come anche, in una certa misura, dei loro familiari (Antonelli, Montemarano, Musolino, Rossi, 2022).

Terza caratteristica riguarda la dimensione generalmente individuale del lavoro svolto. La lavoratrice è impiegata in genere in assenza di altri colleghi/e di lavoro. La mancanza di questa dimensione collettiva può pregiudicare l'organizzazione del processo di emancipazione e contrasto alle varie forme di sfruttamento, in particolare quando la lavoratrice è di origine straniera. Gioca in questo caso un ruolo predominante, a vantaggio del datore di lavoro che sfrutta, la conoscenza imperfetta della lingua italiana, soprattutto quando la residenza è nel domicilio della persona presa in cura, la separazione dalle reti sociali locali, per esempio di connazionali, e le continue richieste di permessi al fine di godere di diritti affermati sul piano contrattuale. Ne consegue, ad esempio, la difficoltà nel conoscere i luoghi in cui rappresentare le proprie problematiche o in cui trovare organizzazioni, professionisti o sindacati in grado di rappresentarla. Segue la difficoltà di comprendere nel dettaglio i diritti del lavoro stabiliti nel relativo contratto, di cui la lavoratrice è titolare, per via di un linguaggio utilizzato nella relativa elaborazione formale in genere strettamente normativo e burocratico. Si deve considerare anche la differenza identitaria, culturale e religiosa della donna impiegata rispetto alla persona presa in cura o la sua famiglia. La prima infatti spesso deve coniugare la sua fede religiosa, tradizioni, identità e modelli di consumo, sociali e linguaggi, con le esigenze della famiglia, la comprensione e conoscenza che quest'ultima ha di tali impegni e la disponibilità culturale ad accondiscendere. Si pensi, ad esempio, al rapporto complesso che può intercorrere nella sfera familiare e nel contempo lavorativa tra una famiglia italiana di fede cattolica tradizionale e una lavoratrice invece di rigorosa fede musulmana o sikh relativamente al sistema alimentare e relativi precetti o alle relative tradizioni religiose e sociali (esempio

periodo del Ramadan). In questa dimensione può essere ravvisata una forma di integrazione verticale e omologazione identitaria alla realtà familiare in cui si opera che può generare, nelle lavoratrici straniere, frustrazioni e conflitti psicologici e identitari assai rilevanti.

Va considerato, inoltre, che storicamente il lavoro di assistenza agli infermi o agli invalidi veniva svolto da uno o più membri della famiglia, in genere di sesso femminile, in modo gratuito e senza specifiche competenze e professionalità. Da questa impostazione sociale derivano diffusi pregiudizi secondo i quali il lavoro di cura domiciliare è attività non professionale, che è possibile eseguire mediante competenze sviluppate per esperienza o improvvisazione. Quest'inferiorizzazione del ruolo della lavoratrice domestica determina l'inferiorizzazione della sua persona, facendone derivare doveri e impegni extra-contrattuali spesso imposti d'autorità o per mezzo di strategie che possono comprendere forme varie di ricatto. L'insieme di queste considerazioni, derivanti anche delle interviste condotte e dalla conseguente esperienza di ricerca sul campo, producono come effetto, come dichiara Blacket, quello di *«perpetuare quella particolare relazione di potere e gerarchia sulla base della quale è mantenuto l'ordine sociale»* (2019).

In definitiva, come afferma Violet Firth in *The Psychology of the Servant Problem* (1925), una straordinaria ricerca sulle condizioni del lavoro domestico condotta attraverso osservazione partecipante, *«solo metà del problema è quello economico; il fattore maggiore di squilibrio è quello delle relazioni umane: gli operai trattano sempre di paga e di ore di lavoro, le collaboratrici familiari devono risolvere il tema dei rapporti»* (*Ibidem*).

Il riconoscimento della dignità del lavoro domestico salariato, come verrà spiegato in seguito, necessita di essere considerato alla pari delle altre attività lavorative, superando i confini ristretti della sola relazione servile tradizionale, dando piena attuazione alla Convenzione Ilo, ai principi fondamentali della Costituzione italiana e relativi diritti contrattuali.

5.4. Cosa accade in Italia: storie di lavoratrici domiciliari sfruttate

Il caso italiano presente alcuni aspetti positivi e altri invece negativi. In entrambi i casi è utile, al fine di comprendere le forme di sfruttamento nelle quali spesso precipitano migliaia di donne impiegate in attività domiciliari, leggere le interviste condotte alle lavoratrici di origine straniera. La loro testimonianza fotografa meglio di qualunque ricostruzione teorica la distanza che separa il quadro normativo con le sue direttive e prescrizione, e il piano lavorativo, mettendo in luce ciò che il sociologo Ferrarotti definisce *ottimismo normativo* (2022, 5), ossia *«la tendenza a ritenere risolto un problema sociale quando viene sancita la sua definizione in un testo giuridico, formalmente logico e ineccepibile»*.

Irina, lavoratrice di origine rumena impiegata in attività domiciliare in una famiglia residente nel Comune di Latina, afferma: *«sono dieci anni che lavoro nelle case degli italiani. Ho passato almeno quattro famiglie e ogni volta ho trovato condizioni diverse; per esempio, su quattro impieghi solo una volta ho avuto un contratto. Negli altri tre casi ho lavorato a nero. E devo ringraziare il fatto che la Romania è ormai in Europa e quindi non devo rinnovare il permesso di soggiorno, altrimenti avrei incontrato seri problemi perché sarei diventata una clandestina. Conosco alcune amiche moldave e russe che hanno vissuto situazioni molto difficili perché hanno lavorato senza contratto e si sono ritrovate clandestine e con il rischio di essere espulse. In alcuni casi hanno dovuto pagare un amico del loro datore di lavoro per farsi fare un contratto per rinnovare il permesso di soggiorno»*.

Rispetto alle retribuzioni Irina è stata altrettanto chiara: *«quando ho avuto il contratto mi pagavano sempre meno di quello previsto... dovevo prendere 1.200 euro più alloggio gratuito. Dovevo solo contribuire un minimo alle spese del vitto e alle bollette. Invece mi davano 800 euro e ogni mese mi sottraevano altri 100 euro. Alla fine guadagnavo 700 euro per lavorare sei giorni a settimana, domenica esclusa... per evitare che la domenica mi chiedessero di lavorare, restavo tutto il giorno fuori casa. Mi compravo un panino, un po' di frutta e una bottiglia d'acqua. Andavo via alle 9.00 e tornavo la sera alle 20.00 dopo la messa delle 18.30. Non volevo*

correre il rischio di sentirmi chiedere continui favori. Con quei 700 euro dovevo vivere e inviare almeno 300 euro alla mia famiglia. Ho infatti ancora un figlio che va a scuola. Mio marito ha avuto un brutto incidente sul lavoro e non può più lavorare. Mia figlia è invece sposata e a lei pensa il marito. È per colpa dell'infortunio di mio marito in un cantiere che ho deciso di venire in Italia a lavorare».

Nel caso di impiego senza contratto, le condizioni cambiano radicalmente in peggio. A testimoniare è Viola, donna bulgara di anni 49, residente ad Ardea da 12 anni e impiegata come assistente domestica per persone disabili: *«senza contratto guadagnavo 600 euro al mese. Ho provato anche a chiedere di più ma rifiutavano sempre dicendomi che avrebbero trovato altre persone più bisognose di me. Al lavoro con la persona disabile in casa, si aggiungeva l'accudimento anche dei figli, perché la moglie lavorava tutto il giorno fuori città. La persona di cui mi occupavo era un militare che aveva subito un brutto incidente automobilistico ed era rimasto paralizzato. Io pensavo di dovermi occupare solo di lui, e cioè lavarlo, fargli da mangiare quando la moglie non c'era, soprattutto a pranzo, dargli le medicine, aiutare il fisioterapista a fargli fare ginnastica... questo genere di cose. Invece mi sono ritrovata a cucinare per tutta la famiglia, a prendere fuori da scuola i suoi due figli piccoli, a fargli fare i compiti. Dovevo lavorare per una persona e mi sono invece ritrovata a lavorare per quattro, con lo stesso stipendio, abitando dentro una stanza con una stufa elettrica per il riscaldamento. Io in Bulgaria ho studiato. Non sono partita per disperazione ma per aiutare la mia famiglia. Ma in Italia mi sono sentita una serva. Facevano ad esempio mille obiezioni quando gli dicevo che la domenica non ci sarei stata o che avrei preso le ferie per tornare dalla mia famiglia. Mi dicevano anche che erano molto amici dei Carabinieri. Penso perché volevano scoraggiarmi dal fare una denuncia perché non avevo il contratto... a un certo punto, dopo due anni passati così, ho preso il coraggio e gli ho detto che me ne sarei andata via. Così ho fatto. Ho preso tutte le mie cose e sono andata da una mia amica bulgara che abitava a Roma. Per fortuna lei mi ha trovato un lavoro regolare in un'altra famiglia».*

Si deve premettere, come è evidente in alcuni tratti delle interviste sopra riportate, il forte rapporto tra impiego di donne migranti nel sistema di assistenza e cura domiciliare e le norme e

procedure sulle migrazioni. Si tratta di un capitolo fondamentale, che include le profonde iniquità e contraddizioni che derivano da una normativa che nel corso degli anni ha conservato un impianto scollegato rispetto alle realtà sociali, alle necessità e ai bisogni delle famiglie che chiedono assistenza domiciliare e dei lavoratori/ici che la offrono. La legge Bossi-Fini (l. 189/2002), ad esempio, ha spesso premesso e consolidato lo sfruttamento delle lavoratrici domiciliari straniere.

Una lavoratrice di origine indiana intervistata ad Ancona ma per anni residente a Latina ha, infatti, dichiarato: *«sono arrivata in Italia regolarmente con l'obiettivo di lavorare per aiutare la mia famiglia e in particolare mia figlia piccola dopo aver pagato a un mio connazionale circa 15 mila euro. Per pagare quei soldi ho fatto un debito che ho restituito versandogli ogni mese tra i 150 e i 200 euro. Non avevo altra scelta. O venivo in Italia in regola pagando un indiano, oppure venivo attraverso la Russia e in modo clandestino. Però sapevo che tante persone, anche donne, che sono passate per la Russia spesso sono morte. E io sono una mamma. Non potevo lasciare mia figlia senza la mamma. Una volta arrivato in Italia ho lavorato in una famiglia italiana in provincia di Roma come assistente per la casa. Era una famiglia ricca. Il capofamiglia era un importante sportivo. Avevamo pattuito 1.200 euro al mese più vitto e alloggio ma mi davano solo 800 euro per lavorare anche 12 ore al giorno tutto il mese. È stata un'esperienza difficile ma dovevo restare perché conoscevo poco l'italiano, dovevo pagare il debito e mi serviva il contratto per rinnovare il permesso di soggiorno, altrimenti diventavo clandestina. Ho lavorato come una serva per 3 anni. Poi sono scappata perché non ce la facevo più, avevo un po' di soldi anche se il padrone aveva un debito di circa 3 mesi con me».*

Per molte donne di origine immigrata, in particolare di provenienza da paesi non europei, l'impiego nel settore dell'assistenza domiciliare è un'occasione per ottenere i documenti necessari per la propria regolare permanenza nel territorio nazionale, sviluppare una sufficiente cognizione rispetto alle modalità formali e informali di impiego nel mercato del lavoro italiano e per apprendere la lingua italiana. Sono infatti numerose le lavoratrici che, impiegate inizialmente come assistenti domiciliari, al termine di

un periodo che varia tra i due e i tre anni e a fronte del rinnovo del permesso di soggiorno, cercano lavoro in altre nicchie occupazionali. Tra queste ultime, ad esempio, mediante la sollecitazione della propria rete sociale, l'impiego come mediatrici culturali in progetti di medio e lungo periodo soprattutto nell'ambito di associazioni o enti del Terzo settore, l'apertura di negozi o impiego in attività commerciali di connazionali con regolare contratto e una regolare organizzazione del tempo di lavoro, attività semi professionali autonome con apertura di partita iva e impiego assistenziale per interventi a tempo, come cura di persone infortunate, assistenza infermieristica di base (iniezioni, fisioterapie basiche, assistenza agli anziani per periodi limitati...). Si tratta di attività che derivano, in gran parte, dall'esperienza maturata in precedenza e che consente alle lavoratrici di sviluppare indipendenza e autonomia. In alcuni casi si registrano progetti a volte realizzati di formazione professionale mediante iscrizione della lavoratrice a corsi specifici, come quello per assistenti di pronto intervento nelle ambulanze, per prelievo di sangue, di infermieristica e fisioterapista di base o anche massaggi rilassanti o, anche in questo caso, terapeutici. Questa propensione e progettualità professionale si registra soprattutto nelle medie e grandi città, mentre nelle province risulta meno presente, probabilmente per una minore diffusione di corsi e di opportunità.

Queste opportunità di lavoro derivano da una sorta di *delega in bianco* riconosciuta dallo Stato italiano alle famiglie nel reperimento di lavoratrici con risorse professionali da dedicare alla cura e assistenza di alcuni membri. Ciò a cui si bada, infatti, è il costo orario informale da pagare per la lavoratrice impiegata, bypassando la sottoscrizione del contratto, le giornate di ferie e di riposo, la professionalità, l'esperienza maturata in tale settore e altre. Se ciò che conta è il solo costo orario, ne deriva che la corsa al risparmio diventa l'unica piattaforma di accordo possibile tra il datore di lavoro e la lavoratrice, a tutto vantaggio del primo. «*Ciò che contava per il padrone era solo quante ore stavo vicino a suo padre e quanto mi doveva pagare a fine mese*», dichiara una lavoratrice di 48

anni di origine rumena residente a Roma e impiegata come assistente domiciliare per una persona anziana nel quartiere di Centocelle. *«Io mi sorprendevo perché sapeva che non ero una professionista ma mi lasciava fare le iniezioni, somministrare le medicine, parlare coi dottori, senza alcun problema... a me sembrava che a lui interessasse solo risparmiare».*

È utile inoltre osservare che, per le lavoratrici domiciliari conviventi, le garanzie di libertà che derivano dal contratto di lavoro, relativamente alla separazione tra tempo di lavoro e tempo di non-lavoro, sono assai precarie. Anche in questo caso una lavoratrice di origine moldava residente nel Comune di Latina da 13 anni è molto chiara: *«avevo l'obbligo di svegliarmi di notte per assistere la persona anziana non autosufficiente. Anche perché se non lo facevo io non lo faceva nessuno e rischiavo il mattino di trovare il letto bagnato e di dover lavorare il doppio. Questo significava svegliarmi ad esempio alle 2:00 di notte e alle 5:00 per portare in bagno il signore anziano. Era un sacrificio enorme perché significava non dormire. E dopo 12 ore di lavoro di assistenza a una persona anziana, che comprende fare colazione, cucinare il pranzo e la cena e farlo mangiare, farlo passeggiare, lavare la sua e la mia stanza, dargli le medicine e tutte le altre incombenze, di notte hai davvero bisogno di dormire. Invece dovevo essere sempre reperibile. Alla fine impari a dormire con un occhio solo e durante la giornata sei distrutta. Senza considerare che questo lavoro notturno non mi veniva pagato. Tutto questo valeva tutti i giorni del mese, tranne uno che mi veniva riconosciuto come giorno libero non retribuito».*

Dal confronto tra la testimonianza della lavoratrice rumena e quanto previsto dal relativo contratto del lavoro risulta evidente la discrepanza radicale tra le condizioni di lavoro e di vita reali della lavoratrice e quanto formalmente previsto dal relativo contratto.

Le cose non vanno meglio relativamente alle forme più sofisticate di sfruttamento che comprendono la sottoscrizione di un regolare contratto di lavoro a fronte di una minore dichiarazione delle ore di lavoro, del mancato pagamento degli straordinari e del lavoro notturno, del mancato godimento dei riposi giornalieri.

lieri, settimanali e annuali, dell'irregolare riconoscimento dei rimborsi per le spese sostenute o per il servizio di pulizia. Emblematica è la testimonianza di Maria, lavoratrice di origine moldava impiegata in una famiglia residente nel quartiere Salario di Roma: *«sono tre anni che lavoro per questa famiglia, che peraltro è molto ricca. Vivo in una stanza di 25 mq. Già questo indica i sacrifici che dobbiamo sopportare. Si devono aggiungere tutte le responsabilità derivanti dalla nostra assistenza a un disabile. Inoltre, tutte le volte che c'è un litigio in casa, sei costretta a far finta di nulla per non essere coinvolta. Devo sopportare urla e insulti rivolti verso altri ma che ti restano addosso, soprattutto quando vengono rivolti a una persona alla quale sei affezionata, che poi piange e devi consolare. Io non devo mettermi in mezzo ma in mezzo ci sono ugualmente perché è in quella casa che lavoro e abito... Nel corso degli anni ho capito anche le furbizie del datore di lavoro che cerca di pagarmi sempre meno con la scusa per esempio dei rimborsi spesa che si dimentica di darmi. Per i soldi che invece io devo dare a loro come la mia quota delle bollette, non mi fanno quasi mai vedere i conti. Mi dicono di pagare 100 o 120 euro ma non so mai se è la verità».*

Si aggiungano gli infortuni domestici difficilmente denunciati alle autorità competenti. Ancora Maria dichiara: *«mi è capitato di cadere in casa perché i pavimenti erano bagnati, oppure di tagliarmi con un coltello o avere dolori alla schiena. Una volta ho anche sbattuto la testa. Non mi hanno mai portata al Pronto Soccorso o in ospedale. Al massimo mi invitavano a riposare qualche ora al letto, a mettere una pomata o una borsa del ghiaccio».* Storie di lavoratrici domestiche sfruttate in un Paese drammaticamente letargico su questi temi.

5.5. Sindacalizzarsi o no: difficoltà e prospettive possibili

Tra le ragioni che concorrono a determinare forme varie di sfruttamento domiciliare, si rileva la supposta difficoltà a organizzare sindacalmente le lavoratrici a causa della loro dispersione sul territorio, prevalenza non italiana e perimetrazione lavorativa e domiciliare nell'abitazione del datore del lavoro. Si tratta in

realtà di un pregiudizio che concorre a mantenere lo stato di vulnerabilità e sfruttamento. Senza alcun dubbio intervenire sindacalmente significa rielaborare strumenti e modalità operative tradizionali. È però fondamentale ricordare che sono state già organizzate numerose proteste dalle lavoratrici domiciliari attraverso sindacati e associazioni, come nel caso dell'International Domestic Workers' Network (Idwn), divenuta l'International Domestic Workers Federation (Idwf), la cui azione è risultata fondamentale per l'elaborazione della Convenzione n. 189.

Resta però ricorrente, come da interviste condotte, il disorientamento della lavoratrice immigrata rispetto alle disposizioni dei presidi sindacali nei territori in cui è impiegata. La difficoltà nel rintracciare i luoghi e servizi, ad esempio sindacali, ai quali rivolgersi per conoscere i propri diritti, le forme di rivendicazione possibili, le disposizioni contrattuali previste formalmente per confrontarle con quelle espresse dalla propria condizione sociale e lavorativa, costituisce un problema ripetutamente riscontrato nei colloqui svolti.

Afferma Mamta, lavoratrice domiciliare indiana di 42 anni impiegata per quattro anni nella stessa famiglia con un regolare contratto di lavoro: *«per anni ho lavorato a distanza di trecento o quattrocento metri dalla Caserma dei Carabinieri ma non l'ho mai saputo. Pur volendo rivolgermi ai Carabinieri, oppure al sindacato, non sapevo dove andare, se dovevo pagare qualcosa, se dovevo prima fare la tessera, se erano persone serie. In India non ti puoi fidare dei poliziotti e dei sindacalisti; possono infatti rivolgersi al datore di lavoro per informarlo della tua intenzione di denunciarlo e poi sono guai. A volte questo avviene per motivi di amicizia o di corruzione. Significa che puoi essere trattata molto male quando torni a casa, o picchiata o anche uccisa. E poi, se perdo il lavoro, perdo anche il permesso di soggiorno, e cosa invio a mio figlio e a mio marito in India? È troppo pericoloso. Non conoscendo bene questo Paese e non so se fidarmi o meno»*. Mamta, che al termine dei 4 anni di lavoro ha deciso di cambiare regione rinunciando alla somma di denaro che non gli era stata ancora corrisposta dall'ex datore di lavoro e che è attualmente impiegata come personale di servizio in un hotel nel Comune di

San Felice Circeo, in provincia di Latina, rilascia un'altra considerazione estremamente interessante: *«il problema è che non ho mai visto una sindacalista bussare alla porta del datore di lavoro quando lavoravo in casa sua o anche quando andavo a fare la spesa. Potevo essere avvicinata in quel momento con un volantino, ad esempio. Anche gli ispettori o i Carabinieri non ho mai visto. Niente. Come faccio a fidarmi di loro?»*.

Quando questo ostacolo viene superato si possono generare percorsi sindacali di rivendicazione assai interessanti. Tra i molti, è possibile ricordare il processo del 2022 contro una cooperativa e una società accusate di aver truffato molti collaboratori e collaboratrici domestici, oltre che in diversi casi le famiglie clienti dei servizi offerti. Si tratta di circa 300 persone, per lo più provenienti dall'Est Europa vittime dello sfruttamento da parte di un'imprenditrice di 46 anni di San Lazzaro, a Bologna. La donna è stata arrestata dalla Guardia di Finanza e sono state sequestrate diverse società e cooperative con sedi tra Bologna e Casalecchio che si occupavano di trattare il servizio di assistenza domiciliare diurno e notturno in tutta la provincia. Secondo le indagini che hanno condotto all'operazione *Blue Angels*, l'imprenditrice avrebbe approfittato della condizione di vulnerabilità economica delle sue collaboratrici, residenti da poco tempo in Italia, per farle lavorare sottocosto, applicando tariffe concorrenziali e nel contempo pagando le badanti con contratti a progetto. A titolo di esempio, a una lavoratrice che doveva garantire il servizio h24, potevano essere corrisposti solo mille euro, senza riposi e ferie. La tariffa offerta ai clienti invece poteva arrivare anche a duemila euro al mese. Secondo la Guardia di Finanza, le lavoratrici venivano reclutate mediante un dipendente, annunci su internet, manifesti pubblicitari affissi alle fermate degli autobus per l'Est Europa o annunci sui giornali. Inoltre, con precisi intenti speculativi, l'indagata, secondo ancora la Finanza, *«ometteva di versare, in numerose circostanze, i contributi spettanti ai dipendenti, rendendosi anche responsabile di gravi violazioni alla normativa fiscale e previdenziale, oltre a riuscire a conquistare ampie quote di mercato dal momento che, grazie ai risparmi illeciti ottenuti a danno dei lavoratori e dell'erario, riusciva ad offrire i propri*

servizi a prezzi molto più bassi della concorrenza. In aggiunta, i conti correnti delle società cooperative – che formalmente avrebbero dovuto perseguire scopi mutualistici a beneficio di tutti i lavoratori – sono stati prosciugati dall'imprenditrice anche per acquistare numerosi beni di lusso (gioielli, borse e viaggi)». In questo processo sono state ammesse come parti civili la Camera del lavoro metropolitana della CGIL, assieme a Filcams-CGIL, Fp-CGIL, Spi-CGIL e il Centro lavoratori stranieri.

Conclusioni

Nel lavoro domiciliare ricorre una persistente tolleranza dell'illegalità e varie forme di sfruttamento, con riferimento in particolare alle donne immigrate. Probabilmente questa condizione deriva dalla grave sottovalutazione stabilita dagli organi investigativi e governativi che, anche per il clamore determinato da varie mobilitazioni organizzate e per alcune importanti operazioni investigative, invece sono risultati maggiormente impegnati nel contrasto allo sfruttamento, al padronato (Abbatecola, Fillippi, Omizzolo, 2022) e al caporalato in agricoltura, nella Gig economy, nella logistica e nella grande distribuzione.

A quest'attenzione sporadica al lavoro domestico concorre, nella propensione delle persone impiegate in questo settore, la difficile sindacalizzazione delle vittime e la complessa organizzazione di mobilitazioni anche a fronte della percezione, da parte delle lavoratrici intervistate, di un'attenzione istituzionale alle proprie condizioni subordinata ad altre priorità. Ciò deriva anche da attività ispettive che risultano difficili, in primis ancora per una volontà dei relativi organi non adeguatamente consolidata, secondo poi per il fatto che gli ispettori del lavoro non possono *«visitare i locali annessi a luoghi di lavoro e che non siano direttamente o indirettamente connessi con l'esercizio dell'azienda»*, tranne nel caso in cui abbiano il *«fondato sospetto che servano a compiere o a nascondere violazioni di legge»* (art. 8, d.p.r. n. 520/1955). Anche in questa ipotesi, la Convenzione Oil n. 189, che impone agli Stati di adottare

misure ispettive che prevedano l'accesso al domicilio familiare (art. 17, co. 3), non risulta completamente rispettata.

Si confermano varie forme di sfruttamento del lavoro domiciliare di donne immigrate, a volte anche gravi, e di nascondimento delle stesse per il disorientamento linguistico e sociale che deriva dal non conoscere pienamente non solo i propri diritti ma l'ubicazione dei luoghi e dei servizi propedeutici alla propria emancipazione, come quelli sindacali o ispettivi. A queste considerazioni si devono sommare strumenti normativi avanzati (legge 199/2016) e un impegno sindacale che, per via di una normativa sulle migrazioni particolarmente vessatoria e propedeutica allo stato di ricatibilità e vulnerabilità dei/lle migranti, viene ostacolato.

In definitiva, la soluzione allo sfruttamento lavorativo richiederebbe di riconoscere il bisogno di cura come bisogno universale di ogni persona, da cui far derivare una normativa adeguata e attività ispettive meglio calibrate sulla condizione materiale delle donne e degli uomini, stranieri e italiani, impiegate in questo settore. Il diritto alla cura si deve configurare come diritto sociale che lo Stato deve garantire, evitando la concentrazione esclusiva alla sola dimensione economica quale bonus da riconoscere alle famiglie per l'assunzione orientata dall'unico criterio del risparmio sul costo del lavoro, da cui possono discendere forme di sfruttamento persistenti.

Bibliografia

- Abbatecola E., Filippi D., Omizzolo M., 2022, *Incursioni L'inconsistenza dei diritti. Il Grave Sfruttamento del Lavoro migrante in Italia. Introduzione. Dal caporalato al padronato. Riflessioni critiche sul sistema del Grave Sfruttamento Lavorativo*, in Mondì Migranti, Milano, FrancoAngeli.
- Ambrosini M., 2010, *Richiesti e respinti. L'immigrazione in Italia. Come e perché*, Milano, Il Saggiatore.
- Antonelli F., Montemarano E., Musolino S., Rossi E., 2022, *Lungo cammino verso la dignità. Un'inchiesta sociale sulle lavoratrici e i lavoratori domestici in Italia*, Milano, Vita e Pensiero.

- Blackett A., 2019, *Everyday transgressions. Domestic workers' transnational challenge to international labour law*, Ithaca, Londra, Cornell University press.
- Del Re A., 2020, *Il lavoro di riproduzione e il mercato*, in Busi B., *Separate in casa. Lavoratrici domestiche, femministe e sindacaliste: una mancata alleanza*, Roma, Ediesse.
- European Union Agency for Fundamental Rights, 2015, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*, Vienna.
- Ferrarotti F., 2022, *Introduzione*, in Per motivi di giustizia, a cura di Omizzolo M., Busto Arsizio (Va), People.
- Firth V., 1967, *Il problema psicologico del lavoro domestico*, Roma, Edizioni Acli-Colf.
- Oliveri F., 2015, *Giuridificare ed esternalizzare lo sfruttamento. Il caso dei lavoratori immigrati nella vitivinicoltura senese*, in Enrica Rigo (ed.), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, Pacini.
- Oliveri F., Omizzolo M., Sodano P., 2019, *Exploitation, vulnérabilité et résistance: le cas des ouvriers agricoles indiens dans l'Agro Pontino*, in Mondes du travail: mutations et résistances, Aa.Vv., Confluences Méditerranée, L'Harmattan.
- Omizzolo M., 2015, *Nuovi bisogni di assistenza familiare: le attività di cura dei migranti in Italia* in La Rivista delle Politiche Sociali, Roma, Ediesse.
- Omizzolo M., 2019, *Sotto padrone*, Milano, Feltrinelli.
- Omizzolo M., 2022a, *Per motivi di giustizia*, Busto Arsizio (Va), People.
- Omizzolo M., 2022b, *Libere per tutte*, Milano, Feltrinelli.
- Omizzolo M., 2023, *Sfruttamento del lavoro, padronato e caporalato: condizione sistemica, diffusa e organizzata e alcune proposte di intervento agli enti locali*, in *Sfruttamento e caporalato in Italia. Il ruolo degli enti locali nella prevenzione e nel contrasto*, Aa.Vv., a cura di Omizzolo M., Soveria Mannelli, Rubbettino.

6.

Il settore turistico: un monitoraggio della criminalità e delle irregolarità nel lavoro

Stefano Landi e Paolo Roca Rey

Introduzione

Nella prima edizione dell'Osservatorio, il nostro contributo, incentrato sul periodo 2016-2019, aveva come obiettivo una mappatura della criminalità nel settore turistico, propedeutica al monitoraggio, oltre che dell'evoluzione dello stato di salute del settore in generale, in particolare degli effetti della crisi pandemica su di esso. Quello del turismo era infatti uno dei settori più esposti alle conseguenze di chiusure e restrizioni e si temeva che le circostanze avrebbero potuto spingere il provato tessuto imprenditoriale a rivolgersi verso pratiche illecite di diversa natura, ovvero a subirle.

Raccogliamo pertanto evidenze circa le condotte illegali in essere nel settore, sia quelle relative alla presenza del crimine organizzato, che quelle direttamente imputabili ad attori del settore stesso, magari meno violente ed eclatanti, ma allo stesso tempo più capillarmente diffuse. A questo scopo analizzammo rispettivamente i dati di Direzione Investigativa Antimafia (DIA) ed Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL). Quanto emerse era decisamente poco rassicurante. Se, da una parte, i dati della DIA facevano registrare una costante crescita delle condotte illecite ed un ambiente profondamente infiltrato soprattutto nel Mezzogiorno, dall'altra, i dati dell'Ispettorato descrivevano un settore cronicamente più incline all'illegalità, sia rispetto al resto del terziario che all'economia tutta.

Dalla presente edizione, aggiornata a tutto il 2022, e quindi portatrice dei primi responsi circa l'effettiva reazione del settore agli effetti della pandemia, è apparso un quadro differente da quello che forse ci si aspettava. Ciò è vero, non tanto per le risultanze INL, che ad eccezione di una forte contrazione fra 2020 e 2021 hanno continuato a crescere stabilmente lungo la traiettoria tracciata negli anni precedenti, quanto per quelle DIA, dal 2019 in calo costante e progressivo¹. Se questo dipenda:

- da un effettivo miglioramento dello stato «legale» del settore,
- da una diminuita capacità delle istituzioni di investigare una realtà strutturalmente modificata dalla pandemia,
- ancora da una accresciuta capacità delle organizzazioni criminali di «mascherare» le proprie attività per non esporle alla repressione,

resta da capire, ma è verosimile che in quota parte tutti questi fenomeni abbiano contribuito ai dati più recenti. Ci limiteremo qui pertanto ad esporli.

6.1. Dati direzione investigativa antimafia

Analogamente a quanto accaduto nella precedente edizione dell'Osservatorio, i dati relativi alla criminalità organizzata sono frutto dell'analisi delle *Relazioni Semestrali al Parlamento* della Direzione Investigativa Antimafia. Tali relazioni, pur ricche di dettaglio, hanno una struttura molto discorsiva, il che ci ha posto nella necessità di sistematizzarle, aggregandone i contenuti.

Procedura di raccolta dati

Come in passato, abbiamo ricercato all'interno del testo delle

¹ È interessante notare che, di tutte le annualità che abbiamo affrontato, il 2022 è l'unica caratterizzata da tendenze così diverse fra l'una e l'altra fonte, in forte crescita l'INL, in fortissimo calo la DIA.

relazioni una serie di parole chiave² che potessero far emergere notizie di nostro interesse e abbiamo catalogato queste ultime, annotando una breve descrizione della notizia, la regione e la data in cui si era verificata ed il settore economico che la riguardava (oltre, ove presenti, il nome dell'operazione condotta dalla DIA e i clan/famiglie coinvolti)³.

Muovendo da questo prospetto ne abbiamo poi prodotti altri cinque, relativi a:

- distribuzione della tipologia di esercizio interessato (fra le categorie «*esercizi ricettivi*», «*pubblici esercizi*», «*balneazione*» e la categoria residuale «*turismo in generale*»)⁴;
- incidenza dei casi sul settore di riferimento⁵ (limitato a pubblici esercizi ed esercizi ricettivi);
- distribuzione regionale delle notizie (in termini generali⁶ e nel dettaglio per quelle relative ai soli pubblici esercizi ed esercizi ricettivi⁷);
- criminalità per regione (intesa come rapporto fra «*turistizzazione*» e misfatti occorsi)⁸.

Trattandosi di relazioni semestrali abbiamo così ottenuto per ciascuna voce tre entrate l'anno: due per i semestri e una che li aggregava. In base a queste ultime abbiamo mediato i dati annuali su intervalli di quadrienni, in modo da poter confrontare all'occorrenza un numero di dati più esiguo e meno soggetto a variazioni casuali. Nelle elaborazioni che seguiranno (anche in quelle incentrate sui dati dell'Ispettorato) spesso è proprio a questo dato aggregato che faremo riferimento.

² Tabella 1.1 – Distribuzione parole chiave (questa tabella, come tutte quelle numerate, è riportata in fondo).

³ Le notizie non scaturiscono esclusivamente da crimini compiuti dalla malavita organizzata, ma da ogni riferimento al settore turistico a carattere negativo presente nelle relazioni (ad esempio, riflessioni su potenziali infiltrazioni).

⁴ Tabella 1.2 – Tipologia di esercizio interessato.

⁵ Tabella 1.3 – Incidenza imprese interessate su settore di riferimento.

⁶ Tabella 1.4 – Distribuzione notizie per regioni interessate.

⁷ Tabella 1.5 – Misfatti regione per regione.

⁸ Tabella 1.6 – Criminalità regione per regione.

Considerazioni circa i dati raccolti

Nell'arco del quadriennio 2019-2022, relativamente alle relazioni DIA, sia il dato relativo alle parole chiave per pagina (tabella 1.1), che quello relativo alle notizie catalogate (tabella 1.2) risultano in calo (rispettivamente -7,2% e -12,6% medio annuo). Nelle due annualità seguenti al picco raggiunto nel 2020 entrambi i dati risultano infatti in diminuzione in misura tale che bisogna tornare addirittura al 2016 e al 2017 rispettivamente per incontrare un dato più basso di quello relativo al 2022.

Le notizie del 2022 riguardano per il 55,6% i pubblici esercizi, per il 33,3% gli esercizi ricettivi, per il 25,3% il turismo in generale e per il 14,1% la balneazione⁹ (tabella 1.2), distribuzione grossomodo in linea sia con quella del quadriennio che con quelle degli anni passati.

Absolutamente in rottura con i dati passati è invece quanto emerge dalla tabella 1.3, che rapporta i *casì*¹⁰ riguardanti pubblici esercizi ed esercizi ricettivi al numero di imprese attive nei rispettivi settori¹¹. Anche qui, dopo un massimo raggiunto nel 2019, in tutte le annualità seguenti si è registrata una contrazione, aumentata progressivamente di anno in anno e pari nel 2022 al 30% per i pubblici esercizi e al 45% per gli esercizi ricettivi. Addirittura, fra il quadriennio 2016-19, in forte crescita, e quello 2019-2022, la variazione media annua è passata per i pubblici esercizi dal +62% al -8% e per gli esercizi ricettivi e dal +51% al -18%.

Circa la distribuzione geografica delle notizie (tabella 1.4), considerando il dato assoluto, le regioni più interessate nell'ultimo quadriennio sono state, nell'ordine: Lazio¹², Puglia, Campania,

⁹ Alcune notizie riguardando più di una tipologia d'esercizio, è normale che la somma delle percentuali ecceda l'unità.

¹⁰ I *casì* si distinguono dalle *notizie* perché una notizia che riguarda più regioni produce un caso per ciascuna di esse.

¹¹ Il numero di imprese attive è quello reperibile tramite il sito Movimprese di InfoCamere ScpA.

¹² Il Lazio, va puntualizzato, presenta più di altre regioni una distribuzione eterogenea delle manifestazioni di illegalità, le quali si concentrano in larghis-

Calabria, Sicilia, Toscana e Lombardia (cumulativamente circa l'80% delle notizie¹³). Sono queste le stesse che risultavano nel periodo 2016-2019, nonché del solo 2022, ad eccezione qui della Lombardia che, dopo essere stata per anni una delle regioni maggiormente interessate, nell'ultima relazione non fa registrare inespiegabilmente alcun caso (cedendo il settimo posto nella classifica relativa 2022 alla Basilicata).

Allo stesso tempo, pesando il dato del 2022 per il numero di abitanti di ciascuna regione, notiamo significativi cambiamenti nella graduatoria. Le regioni più esposte appaiono adesso Basilicata e Calabria, con risultanze rispettivamente pari a circa il triplo e il doppio di Molise, Abruzzo, Lazio e Campania, che le seguono in graduatoria (alto anche il dato di Sardegna e Toscana). Eseguendo la stessa operazione sul dato medio relativo al quadriennio 2019-2022 (dividendolo quindi per gli abitanti medi sullo stesso intervallo di tempo), Basilicata e Calabria restano in testa alla graduatoria, superate solo dalla Valle d'Aosta (+19, da ultima a prima)¹⁴. Altre variazioni significative sono quelle di Puglia (+5, quarta), Abruzzo (-8, dodicesima) e Marche (-7, diciannovesima).

Spostando l'attenzione sulle tendenze evolutive fra i due intervalli 2016-2019 e 2019-2022, colpiscono le risultanze relative a Puglia, Sicilia, Campania e Calabria, tradizionalmente più fragili ed esposte ai fenomeni mafiosi, ma caratterizzate qui dalle contrazioni più spiccate – sebbene ancora nella parte più alta della graduatoria – (in calo anche Veneto e Toscana)¹⁵. In sostanziale

sima parte a Roma e nel suo *hinterland* (specie nella zona di Ostia) e nella porzione meridionale del suo territorio che risente fortemente del campo gravitazionale delle organizzazioni criminali campane.

¹³ Nel dettaglio rispettivamente (15,3%), (14,5%), (12,5%), (11,0%), (10,5%), (8,2%) e (7,0%).

¹⁴ È bene sottolineare che, date le dimensioni assolutamente ridotte della Valle d'Aosta, le risultanze ad essa relative sono suscettibili di brusche variazioni che possono talvolta essere fuorvianti. Il dato rimane quindi rilevante, ma è bene che sia letto nella consapevolezza della sua peculiarità.

¹⁵ Puglia (-6,1%), Sicilia (-3,9%), Campania (-2,9%), Calabria, Veneto (-1,8%), Toscana (-1,5%).

aumento sono invece i dati relativi a Lazio – che non a caso di viene, come visto, la regione più «infiltrata» in assoluto – Piemonte, Emilia Romagna e Sardegna (in aumento, seppur in misura minore, anche Lombardia e Trentino Alto Adige)¹⁶.

Pesando invece il dato assoluto del quadriennio, non con gli abitanti, ma con la «*turistificazione*» (pari al numero di imprese della classe ATECO I¹⁷ attive nella regione rapportate alla superficie – tabella 1.6)¹⁸, la Calabria (+3, rispetto al dato assoluto) diventa dominatrice assoluta, con un dato pari a ben più del doppio di quello della Valle d'Aosta seconda (+18) e a circa il triplo di quello di Puglia (-1), Molise (+14) e Sicilia (=), rispettivamente terza, quarta e quinta con risultanze fra loro simili. Altre variazioni significative fra dato assoluto e dato pesato riguardano Lazio (-9, decima), Campania (-8, undicesima), Lombardia (-8, quindicesima) e Friuli Venezia Giulia (+9, sesta)¹⁹.

Confrontando i dati della tabella con quella analoga relativa del periodo 2016-19, emerge un generale aumento della criminalità organizzata: i dati in diminuzione²⁰ sono meno e di entità sensibilmente più ridotta rispetto a quelli in aumento²¹.

¹⁶ Lazio (+3,5%), Piemonte (+2,4%), Emilia Romagna (+2,1%), Sardegna (+1,5%), Lombardia, Trentino Alto Adige (+0,8%).

¹⁷ «Attività dei servizi di alloggio e ristorazione», classificazione ATECO 2007.

¹⁸ A causa di come la «*turistificazione*» è definita è bene confrontare il dato pesato, non con i valori della tabella 1.4, ma con quelli della 1.5, che considera le manifestazioni criminali occorse esclusivamente in «*servizi ricettivi*» (ATECO I55) e «*pubblici esercizi*» (I56), ossia l'intera classe I – tralasciando quindi quelli di «*balneazione*» e «*turismo in generale*». Quanto emerge dalla tabella 1.5 è peraltro assolutamente in linea con quanto visto finora: le regioni più colpite rimangono le stesse sette con minime variazioni nell'ordine.

¹⁹ L'analoga tabella relativa al 2022 è grossomodo in linea col dato del quadriennio, fatta eccezione per Basilicata, Puglia e Friuli Venezia Giulia, sostanzialmente più in alto in graduatoria, e per Molise e Lombardia sostanzialmente più in basso.

²⁰ Umbria (-60%), Marche (-57%), Abruzzo (-48%), Veneto (-32%), Sicilia (-30%), Puglia (-29%), Sardegna (-8%).

²¹ Valle d'Aosta (+651%), Molise (+455%), Piemonte (+178%), Basilicata (+160%), Trentino Alto Adige (+129%), Lombardia, Friuli Venezia Giulia (+101%), Emilia Romagna (+90%), Liguria (+81%), Toscana (+83%), Lazio (+25%), Calabria (+11%), Campania (+2%).

Graduatorie regionali a confronto: dato assoluto, pesato per gli abitanti, pesato per la turisticizzazione

2016-2019		2019-2022	2022
DATO ASSOLUTO			
1	PUGLIA – 20,6%	LAZIO – 15,3%	LAZIO – 17,9%
2	CAMPANIA – 15,4%	PUGLIA – 14,5%	CAMPANIA – 16,8%
3	SICILIA – 14,4%	CAMPANIA – 12,5%	CALABRIA – 13,7%
4	CALABRIA – 12,7%	CALABRIA – 11,0%	SICILIA – 8,4%
5	LAZIO – 11,8%	SICILIA – 10,5%	TOSCANA – 8,4%
6	TOSCANA – 9,7%	TOSCANA – 8,2%	PUGLIA – 7,4%
7	LOMBARDIA – 6,2%	LOMBARDIA – 7,0%	BASILICATA – 5,3%
8	VENETO – 3,6%	EMILIA ROMAGNA – 4,6%	SARDEGNA – 4,2%
9	BASILICATA – 3,0%	BASILICATA – 3,5%	ABRUZZO – 4,2%
10	EMILIA ROMAGNA – 2,6%	PIEMONTE – 3,3%	EMILIA ROMAGNA – 4,2%
11	LIGURIA – 2,4%	SARDEGNA – 3,2%	PIEMONTE – 3,2%
12	ABRUZZO – 2,0%	LIGURIA – 2,7%	MARCHE – 2,1%
13	FRIULI VENEZIA GIULIA – 1,8%	ABRUZZO – 2,1%	LIGURIA – 2,1%
14	SARDEGNA – 1,7%	VENETO – 1,8%	FRIULI VENEZIA GIULIA – 2,1%
15	UMBRIA – 1,1%	FRIULI VENEZIA GIULIA – 1,8%	MOLISE – 1,1%
16	MARCHE – 1,0%	TRENTINO ALTO ADIGE – 1,3%	VENETO – 1,1%
17	PIEMONTE – 0,9%	MARCHE – 1,1%	TRENTINO ALTO ADIGE – 1,1%
18	MOLISE – 0,6%	MOLISE – 0,8%	UMBRIA – 0%
19	TRENTINO ALTO ADIGE – 0,6%	UMBRIA – 0,7%	LOMBARDIA – 0%
20	VALLE D'AOSTA – 0,2%	VALLE D'AOSTA – 0,7%	VALLE D'AOSTA – 0%
DATO ASSOLUTO / ABITANTI			
1	PUGLIA	VALLE D'AOSTA	BASILICATA
2	CALABRIA	BASILICATA	CALABRIA
3	BASILICATA	CALABRIA	MOLISE
4	SICILIA	PUGLIA	ABRUZZO
5	MOLISE	LAZIO	LAZIO
6	CAMPANIA	MOLISE	CAMPANIA
7	VALLE D'AOSTA	TOSCANA	SARDEGNA
8	TOSCANA	SICILIA	TOSCANA
9	LAZIO	CAMPANIA	PUGLIA
10	SARDEGNA	SARDEGNA	FRIULI VENEZIA GIULIA
11	ABRUZZO	LIGURIA	SICILIA
12	FRIULI VENEZIA GIULIA	ABRUZZO	MARCHE

13	LIGURIA	FRIULI VENEZIA GIULIA	LIGURIA
14	UMBRIA	TRENTINO ALTO ADIGE	TRENTINO ALTO ADIGE
15	MARCHE	EMILIA ROMAGNA	EMILIA ROMAGNA
16	TRENTINO ALTO ADIGE	UMBRIA	PIEMONTE
17	VENETO	PIEMONTE	VENETO
18	EMILIA ROMAGNA	LOMBARDIA	(UMBRIA)
19	LOMBARDIA	MARCHE	(LOMBARDIA)
20	PIEMONTE	VENETO	(VALLE D'AOSTA)

DATO ASSOLUTO / TURISTICIZZAZIONE

1	CALABRIA	CALABRIA	CALABRIA
2	PUGLIA	VALLE D'AOSTA	BASILICATA
3	SICILIA	PUGLIA	SARDEGNA
4	SARDEGNA	MOLISE	TOSCANA
5	CAMPANIA	SICILIA	LAZIO
6	LAZIO	FRIULI VENEZIA GIULIA	CAMPANIA
7	ABRUZZO	SARDEGNA	PIEMONTE
8	FRIULI VENEZIA GIULIA	TOSCANA	SICILIA
9	TOSCANA	PIEMONTE	EMILIA ROMAGNA
10	LIGURIA	LAZIO	PUGLIA
11	VENETO	CAMPANIA	ABRUZZO
12	MARCHE	LIGURIA	FRIULI VENEZIA GIULIA
13	UMBRIA	BASILICATA	TRENTINO ALTO ADIGE
14	PIEMONTE	EMILIA ROMAGNA	LIGURIA
15	EMILIA ROMAGNA	LOMBARDIA	VENETO
16	BASILICATA	ABRUZZO	MOLISE
17	MOLISE	TRENTINO ALTO ADIGE	UMBRIA
18	VALLE D'AOSTA	VENETO	MARCHE
19	LOMBARDIA	MARCHE	LOMBARDIA
20	TRENTINO ALTO ADIGE	UMBRIA	VALLE D'AOSTA

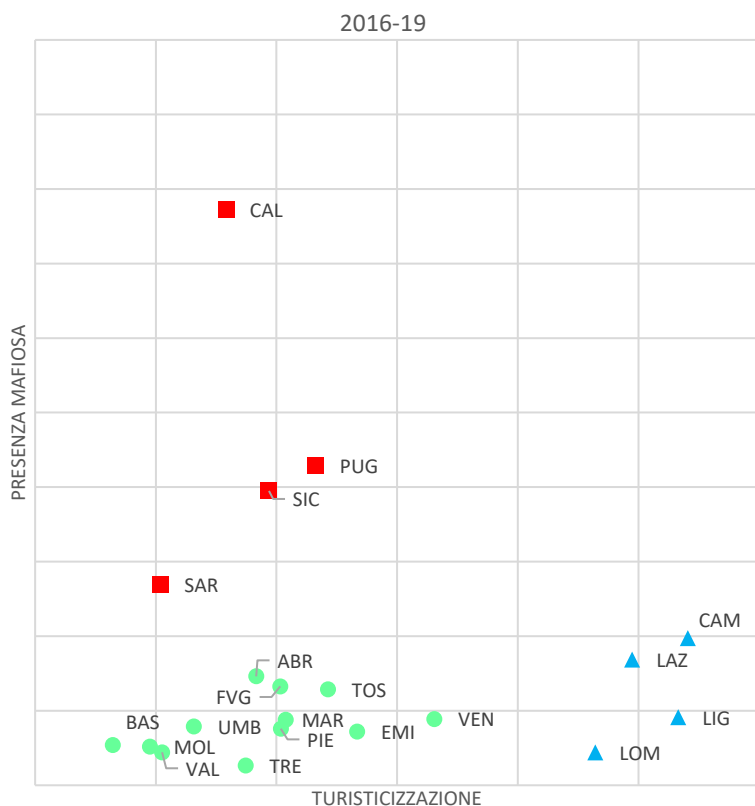
Fonte: nostre elaborazioni su dati DLA e Movimprese.

Nell'ambito della prima edizione avevamo poi proposto un grafico a dispersione che metteva a confronto turistizzazione e presenza mafiosa (intesa come criminalità organizzata pesata per turistizzazione stessa) e che riproponiamo anche qui. Il grafico permise di evidenziare una lieve correlazione negativa fra turistizzazione e criminalità organizzata: nessuna fra le regioni più turistizzate era fra le più infiltrate. Anche nella presente edizione questa tendenza resta verificabile, mentre subisce una variazione sottile ma significativa l'altra emergenza evidenziata dal grafico.

Si erano infatti potuti distinguere tre gruppi di regioni, caratterizzati rispettivamente da:

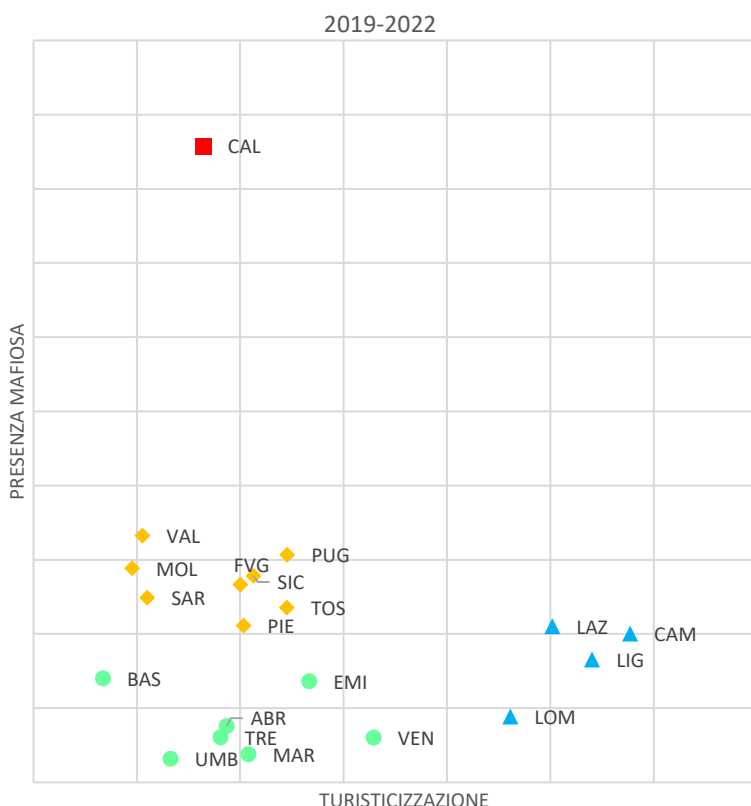
- alta turisticizzazione e bassa presenza mafiosa (regioni indicate dai triangoli in blu);
- bassa turisticizzazione e bassa presenza mafiosa (regioni indicate dai tondi in verde);
- bassa turisticizzazione e alta presenza mafiosa (regioni indicate dai quadrati in rosso).

Figura 1.1 – Confronto fra indice di turisticizzazione e presenza mafiosa nel turismo (2016-2019)



Fonte: nostre elaborazioni su dati DLA e Movimprese.

Figura 1.2 – Confronto fra indice di turisticizzazione e presenza mafiosa nel turismo (2019-2022)



Fonte: nostre elaborazioni su dati DLA e Movimprese.

Questi tre gruppi, è questa la novità, non bastano più a rappresentare il quadro di tutte le regioni. Svariate *regioni in rosso* (Puglia, Sicilia, Sardegna) hanno infatti visto ridursi la propria presenza mafiosa, ma soprattutto, numerose *regioni in verde* l'hanno vista crescere (Valle d'Aosta, Molise, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Toscana). Si è andato così a definire un folto quarto gruppo (*rombi in arancio*) di regioni più infiltrate di quelle più sane, ma decisamente più sane di quelle più infiltrate (quest'ultimo gruppo

in realtà consta ormai della sola Calabria, unica regione fra quelle *in rosso* in cui la presenza mafiosa è aumentata²²). Sembrerebbe dunque potersi ipotizzare che sia in atto un processo di omogeneizzazione a livello nazionale, spinto da una crescente tendenza delle mafie a diversificare la localizzazione delle proprie attività legate al settore turistico. Queste ultime sono infatti nella stragrande maggioranza dei casi attività di reinvestimento e riciclaggio di denaro sporco, quindi attività che la malavita non dovrebbe avere difficoltà a delocalizzare.

6.2. *Dati ispettorato nazionale del lavoro*

In questa sezione ci dedichiamo a quelle che nella precedente edizione dell'Osservatorio avevamo definito «*zone grigie*», ossia tutte quelle deviazioni dalla legalità che si fatica a definire come prettamente criminali, ma che restano decisamente molto problematiche, specie per la dimensione del fenomeno considerato nella sua globalità.

Procedura di raccolta dati

Come in passato, abbiamo raccolto i dati relativi a questo ambito dalle *Relazioni annuali sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale* redatti dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Tali documenti, diversamente da quanto detto per le relazioni della DIA, riportano i dati già aggregati in base alle categorie ATECO, il che ne rende l'analisi molto più immediata.

Anche in questa fase, tuttavia, abbiamo ritenuto opportuno produrre dei prospetti sintetici, circa:

²² Sono in realtà poche le regioni in cui la presenza mafiosa è in diminuzione. Oltre alle già citate Puglia, Sicilia e Sardegna, solo Abruzzo, Umbria, Marche e Veneto hanno fatto registrare un calo.

- quota di aziende irregolari rispetto alle aziende ispezionate²³, nell'intera economia, nel terziario e nelle categorie ATECO I (*Attività dei servizi di alloggio e ristorazione*) ed N (*Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese*);
- distribuzione nelle varie fattispecie²⁴ delle irregolarità occorse in termini assoluti²⁵, rispetto al totale di settore²⁶ e rispetto al totale per irregolarità²⁷.

Considerazioni circa i dati raccolti

Nel quadriennio 2019-2022 la percentuale di aziende irregolari nei settori I ed N (tabelle 3.1 e 3.2) continua ad essere superiore a quelle sia del terziario che dell'intera economia. Questo è vero non solo per la media dei quattro anni, ma per ogni singolo anno, ad eccezione del dato della classe N relativo al 2022, più basso di entrambi. A ben vedere in realtà, nonostante fra 2020 e 2021 si fosse verificata una contrazione delle irregolarità che aveva interessato l'economia tutta, come anche tutte le sue partizioni qui considerate, la classe N, già in quel frangente, aveva evidenziato un calo più consistente degli altri. Non è forse un caso quindi che l'unico dato ancora in calo fra 2021 e 2022 sia proprio il suo. Al contrario, seppur con scarti meno evidenti, soprattutto rispetto al terziario, la classe I, che fra 2020 e 2021 aveva prodotto la contrazione più modesta, fra 2021 e 2022 torna a crescere al ritmo

²³ Tabella 3.1 – Aziende ispezionate e Tabella 3.2 – Aziende irregolari.

²⁴ Nello specifico, la categoria generale «*lavoratori irregolari*» si articola nelle fattispecie: «*lavoratori extra-comunitari senza permesso di soggiorno*», «*lavoro nero*», «*fenomeni interpositori*», «*distacco transnazionale*», «*tutela di minori*», «*riqualificazione*», «*lavoratrici madri*», «*parità uomo-donna*» (dal 2022 confluita in «*lavoratrici madri*»), «*orario di lavoro*», «*disciplina in materia di autotrasporto*», «*aliquote disabili non coperte*», «*caporalato*» (introdotta nel 2020). Sempre all'interno dello stesso prospetto si distinguono poi fra «*violazioni salute e sicurezza*», «*violazioni penali*» e «*violazioni amministrative*».

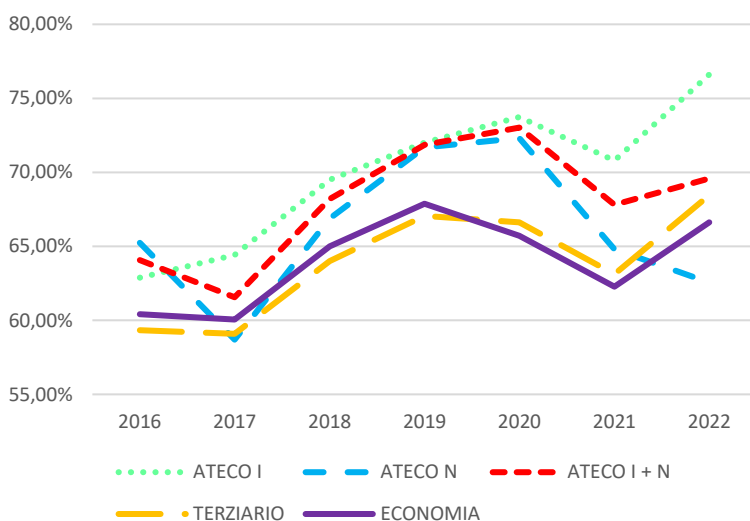
²⁵ Tabella 3.3 – Lavoratori irregolari (valori assoluti).

²⁶ Tabella 3.4 – Lavoratori irregolari (valori percentuali per settore).

²⁷ Tabelle 3.5 – Lavoratori irregolari (valori percentuali per irregolarità).

più intenso di tutti. In sintesi quindi, dopo il periodo 2016-2019, che aveva prodotto una crescita costante, consistente e in buona misura omogenea in tutti i settori di nostro interesse, oltre che nell'economia tutta, il quadriennio 2019-2022 va diviso in due fasi. La prima, dal 2019 al 2021, vede terziario ed economia sempre in calo e le classi I ed N, prima in forte rallentamento, poi anch'esse in brusca diminuzione. La seconda, dal 2021 al 2022, è portatrice invece di un ancor più repentino incremento di tutte le irregolarità, ad eccezione, come detto, di quelle relative alla classe N. Il grafico di seguito ci aiuta a constatare queste risultanze.

Figura 2 – Andamento pratiche irregolari per settori I, N, I + N, settore Terziario e totale settori economici



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ispettorato Nazionale del Lavoro.

La tabella di seguito isola ed evidenzia l'evoluzione fra i periodi 2016-2019 e 2019-2022 degli scarti fra le irregolarità riscontrate nelle classi I ed N e quelle riscontrate in terziario ed economia tutta.

Scarti fra classe I/classe N e terziario/economia a confronto

28	scarto (I – terziario)	scarto (I – economia)	scarto (N – terziario)	scarto (N – economia)
2016-19	4,8%	3,9%	3,3%	2,3%
2019-22	7,0%	7,7%	1,5%	2,2%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Passando all'esame puntuale delle singole irregolarità, ci concentriamo inizialmente sulla tabella 3.4, che, settore per settore, pesa il dato assoluto relativo alla specifica fattispecie per il totale delle irregolarità (più di preciso il numero di «*lavoratori irregolari*») occorse nel settore stesso²⁹.

Iniziamo dall'esame della classe ATECO I, «*Attività dei servizi di alloggio e ristorazione*». Dal prospetto emerge anzitutto che nel 2022 le irregolarità verificatesi più di frequente sono le stesse che negli anni precedenti avevano tipicamente caratterizzato il settore e che infatti spiccano anche se si guarda, sia al quadriennio 2019-2022, che a quello 2016-2019. Tali irregolarità sono in ordine decrescente: «*lavoro nero*», «*orario di lavoro*», «*fenomeni interpositori*»³⁰ e «*riqualificazione*»³¹.

Se si confronta l'intensità di queste irregolarità con quella analoga di terziario ed economia, tuttavia, si notano differenze importanti fra l'una e l'altra fattispecie.

²⁸ I valori rappresentano gli scarti delle classi I ed N rispettivamente su TERZIARIO ed ECONOMIA, quindi la differenza fra la percentuale di aziende irregolari riscontrate nel settore I/N e quelle riscontrate nel terziario/nell'economia.

²⁹ Tralasciamo invece il dato assoluto riportato in tabella 3.3, poiché un dato non pesato sarebbe qui poco rilevante.

³⁰ Per *fenomeni interpositori* (o *interposizione*) si intendono tutti quei casi in cui un soggetto terzo dietro compenso fornisca dei dipendenti ad un'impresa diversa dalla propria, con una conseguente dissociazione fra datore di lavoro formale ed effettivo utilizzatore della manodopera.

³¹ Per *riqualificazione* si intendono tutti quei casi in cui vi sia un inquadramento contrattuale errato.

Fattispecie più critiche nella classe I (Attività dei servizi di alloggio e ristorazione): confronto con terziario ed economia

%	CLASSE I	TERZIARIO	ECONOMIA
2016-2019			
LAVORO NERO	63,6	39,6	41,7
ORARIO DI LAVORO	9,1	15,2	15,1
FENOM. INTERPOSITORI	5,5	16,8	14,7
RIQUALIFICAZIONE	4,1	8,3	6,9
2019-2022			
LAVORO NERO	47,9	22,1	24,7
ORARIO DI LAVORO	10,0	10,2	10,6
FENOM. INTERPOSITORI	6,3	20,9	18,2
RIQUALIFICAZIONE	3,4	7,0	5,7
2022			
LAVORO NERO	38,6	11,0	13,6
ORARIO DI LAVORO	8,3	6,5	6,7
FENOM. INTERPOSITORI	3,8	13,3	11,9
RIQUALIFICAZIONE	2,4	2,4	2,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Il *lavoro nero*, ad esempio, non solo è l'irregolarità più frequente nella classe I, ma lo è in misura assolutamente più consistente di quanto lo sia, sia per il terziario che per l'economia tutta. Il dato, infatti, nonostante sia in costante calo dal 2016 (e sia nel 2022 ormai quasi la metà di quanto fosse all'inizio delle nostre rilevazioni), nel quadriennio 2019-2022 è grossomodo doppio rispetto al dato di terziario ed economia (addirittura triplo nel 2022). Al contrario, il dato relativo ai *fenomeni interpositori* è sì fra i più alti del settore (seppur in misura estremamente più ridotta rispetto al lavoro nero), ma è comunque molto più basso di quello relativo a terziario ed economia (circa un quarto nel 2022, circa un terzo nei quadrienni 2019-2022 e 2016-2019). Riguardo l'*orario di lavoro*, il dato del quadriennio 2019-2022 è per la classe I grossomodo invariato rispetto al quadriennio precedente e quasi uguale a quello di terziario ed economia, che tuttavia sono sensibilmente

calati rispetto al quadriennio 2016-2019. Infine, la fattispecie *riqualificazione* fa registrare, nel 2022 come nel quadriennio 2019-2022, un dato relativo alla classe I poco più basso di quello registrato in terziario ed economia, rilievo in linea con quelli relativi agli anni e ai quadrienni passati.

Tipologie più critiche nella classe I (Attività dei servizi di alloggio e ristorazione): confronto con terziario ed economia

% ³²	CLASSE I	TERZIARIO	ECONOMIA
2016-2019			
SALUTE E SICUREZZA	6,8	8,4	28,7
PENALI	14,3	12,3	10,9
AMMINISTRATIVE	105,0	105,1	114,2
2019-2022			
SALUTE E SICUREZZA	12,4	8,7	24,7
PENALI	11,2	7,3	7,2
AMMINISTRATIVE	89,7	68,7	79,8
2022			
SALUTE E SICUREZZA	26,9	10,3	23,2
PENALI	8,6	3,8	3,7
AMMINISTRATIVE	60,5	31,6	34,9

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Circa la tipologia di violazione – «salute e sicurezza», «penale», «amministrativa» – la tendenza della classe I sull'intero arco temporale da noi monitorato sembra essere chiara: la percentuale di violazioni *salute e sicurezza* è in forte aumento, mentre quelle di violazioni *penali* e soprattutto *amministrative* sono in calo. È questo un dato discrepante rispetto a quello di terziario ed economia, soprattutto per quanto riguarda le violazioni di *salute e sicurezza* le cui percentuali

³² È possibile che per un lavoratore irregolare siano state registrate più violazioni (anche della stessa tipologia) e, al contrario, che una singola violazione abbia riguardato più lavoratori. Ciò spiega rispettivamente perché la somma delle percentuali (o la singola percentuale) alle volte ecceda l'unità e alle volte non la raggiunga neanche.

sono rispettivamente solo in leggero aumento ed in sostanziale diminuzione rispetto al passato. Le violazioni *penali* ed *amministrative* invece fanno sì registrare una contrazione anche in terziario ed economia, ma di entità ben più spiccata rispetto alla classe I.

Analizziamo ora le emergenze relative alla classe ATECO N, «*Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese*». Le irregolarità più ricorrenti nel 2022 sono qui le medesime viste per la classe I, ma con intensità molto diverse. In ordine decrescente: «*fenomeni interpositori*», «*orario di lavoro*», «*lavoro nero*» e «*riqualificazione*». Anche in questo caso le fattispecie sono le stesse evidenziate dai quadrienni 2016-2019 e 2019-2022.

Confrontando le intensità con quelle di terziario ed economia e con quelle degli anni precedenti, possiamo anche qui aggiungere dettagli interessanti. I *fenomeni interpositori*, in stabile aumento in tutti e tre i settori, fin dall'inizio delle nostre rilevazioni hanno sempre fatto registrare per la classe N un dato almeno doppio rispetto a quelli di terziario ed economia, nel 2022 questo è addirittura ben più che triplo. Abbiamo visto invece che il dato relativo al *lavoro nero* è in costante calo dal 2016 per terziario ed economia. Ciò è vero in media anche per la classe N che, come è stato in ogni anno passato, fa registrare nel 2022 un dato molto più ridotto rispetto agli altri due (va da sé che ciò valga anche per entrambi i quadrienni finora citati). Riguardo il dato relativo alla fattispecie *riqualificazione* è invece difficile isolare una tendenza chiara per la classe N. Sebbene dal confronto fra i quadrienni 2016-2019 e 2019-2022 il dato potrebbe sembrare in leggero aumento, infatti, se si entra nel dettaglio delle singole annualità, si riscontrano oscillazioni abbastanza repentine, in contrasto con una sostanziale stabilità del dato di terziario ed economia (ad eccezione di alcuni rari casi, più basso rispetto a quello di N). Questi ultimi, in realtà fanno registrare nel 2022 un primo brusco calo, e può forse essere questa l'unica analogia con la classe N. Infine, il dato sulle violazioni relative all'*orario di lavoro* parrebbe quello per cui le risultanze della classe N siano più allineate a quelle di terziario ed economia, almeno sull'orizzonte dei quadrienni. Nel

2022, tuttavia, il dato di N è circa doppio rispetto agli altri due, di gran lunga il delta più massiccio dal 2016.

Fattispecie più critiche nella classe N (Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese): confronto con terziario ed economia

%	CLASSE N	TERZIARIO	ECONOMIA
2016-2019			
FENOM. INTERPOSITORI	44,2	16,8	15,1
ORARIO DI LAVORO	15,1	15,2	14,7
LAVORO NERO	17,6	39,6	41,7
RIQUALIFICAZIONE	11,8	8,3	6,9
2019-2022			
FENOM. INTERPOSITORI	55,1	20,9	18,2
ORARIO DI LAVORO	10,3	10,2	10,6
LAVORO NERO	7,7	22,1	24,7
RIQUALIFICAZIONE	14,7	7,0	5,7
2022			
FENOM. INTERPOSITORI	51,4	13,3	11,9
ORARIO DI LAVORO	12,1	6,5	6,7
LAVORO NERO	5,1	11,0	13,6
RIQUALIFICAZIONE	4,6	2,4	2,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Venendo alle tipologie, nel caso della classe N, tutti e tre i dati tendono a diminuire³³, seppur con ritmi diversi. La percentuale di violazioni di *salute e sicurezza*, che nella classe N è sempre più bassa di quella relativa al terziario e molto più bassa di quella

³³ Il 2022 è l'anno in cui queste percentuali, non solo nella classe N, ma anche in terziario, economia e classe I, sono di gran lunga le più basse dal 2016. Per ciascuna partizione infatti, la somma delle percentuali relative alle tre tipologie è molto inferiore all'unità, il che significa che il numero totale di violazioni nell'anno in questione sia stato molto inferiore al numero di lavoratori risultati irregolari e, di conseguenza, che molte violazioni riguardino necessariamente un numero non esiguo di lavoratori. In particolare, nella classe N, che di tutte le partizioni da noi monitorate è quella che mostra una tendenza di questo genere più di frequente, nel 2022 addirittura ad ogni violazione corrispondono mediamente quasi tre lavoratori irregolari.

relativa all'economia, è abbastanza altalenante se si guarda ai singoli anni. Confrontando i due quadrienni però il calo sembra netto, più di quanto non lo sia in proporzione quello relativo all'economia (il dato del terziario, come visto in precedenza, è invece in leggero aumento). Le violazioni *penali* sono quelle per cui i tre andamenti si somigliano di più (anche se l'entità di N è sostanzialmente più bassa delle altre due) e presentano un calo graduale e costante. Diversamente da quanto detto per la classe I, infine, le violazioni *amministrative* sono qui oggetto di una contrazione ancora più marcata di quella, già citata e non indifferente, registrata per terziario ed economia.

Tipologie più critiche nella classe N (Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese): confronto con terziario ed economia

%	CLASSE N	TERZIARIO	ECONOMIA
2016-2019			
SALUTE E SICUREZZA	5,0	8,4	28,7
PENALI	5,5	12,3	10,9
AMMINISTRATIVE	121,8	101,8	111,2
2019-2022			
SALUTE E SICUREZZA	2,7	8,7	24,7
PENALI	2,7	7,3	7,2
AMMINISTRATIVE	58,6	68,7	79,8
2022			
SALUTE E SICUREZZA	4,0	10,3	23,2
PENALI	1,9	3,8	3,7
AMMINISTRATIVE	31,5	31,6	34,9

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Ci dedichiamo adesso all'analisi della tabella 3.5, che pesa il dato assoluto relativo alla singola irregolarità, non più per il totale di lavoratori irregolari del medesimo settore, ma per il dato assoluto relativo alla medesima irregolarità registrato per l'intera economia. La tabella fa quindi emergere, di violazione in violazione, il peso che i diversi settori hanno avuto sul dato globale.

In questa fase, faremo ampio riferimento alla categoria «*resto del terziario X*» (con X all'occorrenza uguale a I o N), corrispondente al terziario stesso depurato dell'incidenza della classe di volta in volta considerata³⁴. Volendo confrontare l'indole delle due classi con quella del terziario, ci è parso infatti sensato definirne un'approssimazione che avesse il pregio di non dipendere in nessun modo dalle classi in questione³⁵.

Guardando al quadriennio 2019-2022, notiamo innanzitutto che le classi I ed N rappresentano rispettivamente il 14,6% e l'10,5% dei lavoratori irregolari.

Dal confronto col quadriennio 2016-2019, emergono tendenze opposte fra classe I ed N: in calo la prima (-4,8%), in aumento la seconda (+3,5%)³⁶, a fronte di valori attesi grossomodo immutati. Se la tendenza di I è confermata anche dai dati delle singole annualità (in calo costante dal 2019 in poi), lo stesso non sembra potersi dire per N, che nel 2022 presenta un dato quasi identico a quello del quadriennio 2016-2019 e che, eccezion fatta per un picco fra 2020 e 2021, risulta in buona sostanza stabile³⁷.

Volendo dare una lettura di sintesi circa quanto emerso dalle relazioni dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, possiamo sicuramente concludere che, ad eccezione della già citata contrazione della mole di irregolarità relative alla classe N (Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese), non ci sono grandi

³⁴ A titolo di puro esempio, il terziario rappresentava nel 2022 il 61,9% delle imprese attive, la classe I il 7,7%. Le imprese attive nel «*resto del terziario I*» erano pertanto il 54,2% del totale (= 61,9 – 7,7).

³⁵ Spesso e volentieri, infatti, la consistenza del dato relativo alle due classi – specie alla classe I – è tale da influenzare fortemente il dato del terziario. Non a caso, in numerose occasioni i dati relativi a terziario e *resto del terziario X* mostrano rapporti notevolmente differenti con i rispettivi valori attesi, pari rispettivamente.

³⁶ La variazione del dato del *resto del terziario* mostra una tendenza complementare rispetto a quelle delle due classi: in aumento *resto del terziario I*, in calo *resto del terziario N*. Il dato del terziario considerato nella sua globalità è invece sostanzialmente stabile (+0,4%).

³⁷ Per un'analisi approfondita delle singole irregolarità si rimanda all'Appendice.

elementi di rottura rispetto a quanto si era riscontrato nella prima edizione dell'Osservatorio:

- la classe I (Attività dei servizi di alloggio e ristorazione) continua a far registrare violazioni in misura proporzionalmente molto maggiore rispetto sia al terziario che all'economia tutta;
- le evoluzioni di terziario, economia e classe I continuano a somigliarsi molto in termini di segno ed intensità delle variazioni;
- le fattispecie più problematiche di classe I e classe N rimangono invariate e anzi consolidano tendenzialmente il proprio primato.

Conclusioni

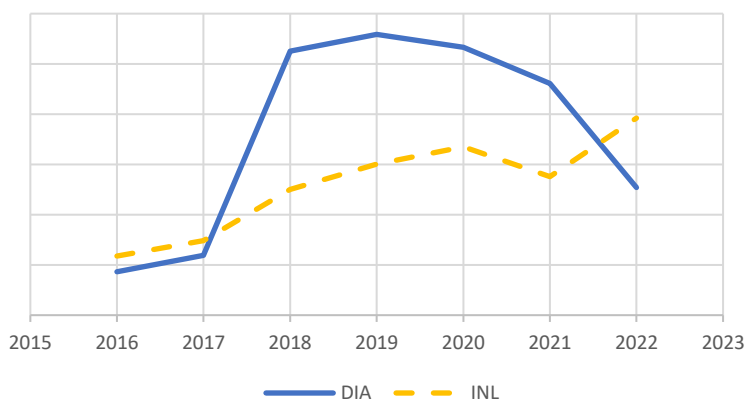
In chiusura proponiamo un confronto fra quanto emerso dall'analisi delle relazioni di DIA ed Ispettorato Nazionale del Lavoro. Nel farlo siamo costretti, come già nell'edizione precedente, a restringere il campo d'indagine alla sola classe ATECO I (*Attività dei servizi di alloggio e ristorazione*), da una parte perché sarebbe complesso ricondurre le notizie relative a «*balneazione*» e «*turismo in generale*» ad una puntuale categoria ATECO, dall'altra perché la classe N raggruppa un *cluster* di attività più vasto dei soli servizi al turismo, quindi in buona parte trascurata dall'analisi delle relazioni DIA.

Dall'analisi del grafico³⁸ emergono alcuni aspetti interessanti.

³⁸ Unico fine del grafico, è bene chiarirlo, è il confronto fra i due andamenti, assolutamente non quello fra le entità (da ciò l'omissione dell'asse delle ordinate). Questo perché le entità appartengono ad ordini di grandezza completamente diversi fra loro, il che rende un confronto dei rispettivi dati assoluti, se non impossibile, sicuramente poco significativo. Il confronto avviene quindi fra la percentuale di pratiche irregolari registrate dall'Ispettorato nella classe ATECO I e un indicatore elaborato sulla base dei casi registrati di anno in anno dalla DIA (pari, precisamente, al rapporto fra numero dei casi occorsi nella classe I e numero di aziende attive nella medesima, moltiplicato per mille e sommato a 0,5 –operazioni queste ultime due che non hanno altro scopo se non quello appunto di rendere praticabile il confronto).

Anzitutto notiamo che, a differenza di quanto si era visto nel quadriennio 2016-2019, in cui gli andamenti erano sempre stati caratterizzati dallo stesso segno, nel periodo 2019-2022, l'intervallo 2020-2021³⁹ è l'unico in cui ciò continui ad essere vero. Come già visto, infatti, dal 2019 in poi i dati DIA sono in calo costante. I dati dell'Ispettorato, invece, ad eccezione appunto dell'intervallo 2019-2020, sono in costante crescita, non solo dal 2019, ma addirittura dal 2016, primo anno di monitoraggio. Emblematico di questa inedita tendenza a divergere è il confronto degli andamenti relativi al periodo 2021-2022: mai in così forte calo per la DIA, mai in così forte incremento per l'Ispettorato.

Figura 3 – Confronto fra riscontri DIA e riscontri Ispettorato Nazionale del Lavoro



Fonte: nostre elaborazioni su dati DIA e dati Ispettorato Nazionale del Lavoro.

A ben vedere, il fatto che, dopo la flessione registrata nel periodo direttamente influenzato dalla pandemia, il dato dell'Ispettorato abbia ripreso ad aumentare, mentre quello della DIA, non solo sia di nuovo diminuito, ma lo abbia fatto con intensità

³⁹ Forse non casualmente proprio gli anni di *lockdown* e chiusure più stringenti.

estremamente più elevata rispetto a prima, può essere significativo. Sembrerebbe infatti che i dati INL non scontino effetti della pandemia a lungo termine, ma che, una volta finiti *lockdown* e chiusure varie, abbiano ripreso il proprio cammino da dove lo avevano lasciato. Al contrario, mostrando i dati DIA una contrazione, non solo costante, ma di anno in anno più intensa dall'avvento della pandemia, sembrerebbe che qualcosa sia strutturalmente cambiato sul versante della criminalità organizzata e/o della sua repressione. Questo cambiamento potrebbe sì consistere in un'effettiva diminuzione delle infiltrazioni nel tessuto dell'economia legale, ma potrebbe altrettanto dipendere da altri fattori, possibilmente da una rinnovata capacità delle mafie di diversificare i propri investimenti ed eludere il controllo.

Appendice

Guardando alle singole irregolarità relative alle classi ATECO I ed N, è emerso quanto segue.

Nella classe I la violazione che nel quadriennio 2019-2022 fa registrare il dato di gran lunga più alto rispetto al proprio valore atteso – come detto pari al 7,7% – è quella relativa alla «*tutela dei minori*», con poco più di metà dei casi totali. Il dato è ancora più preoccupante, considerando che, non solo il *resto del terziario I* produce un dato pari a circa la metà del proprio valore atteso, ma che la variazione rispetto al quadriennio 2016-2019, in lieve calo per il *resto del terziario I*, è nella classe I in assoluto la più intensa fra quelle in aumento (+7,5%)⁴⁰. Nello stesso periodo, si registrano dati notevolmente superiori al valore atteso anche per le fattispecie «*lavoro nero*» e «*lavoratrici madri*», con più di un quarto dei casi totali ciascuno. Anche qui, è interessante il confronto fra i dati del *resto del terziario I* e quelli del terziario tutto: i primi risultano molto più positivi rispetto a quelli della classe I, con valori rispettivamente ben al di sotto e in linea col valore atteso, i secondi risultano invece traslati verso i valori della classe I e sono rispettivamente in linea e ben al di sopra del valore atteso⁴¹. Ultimo dato sostanzialmente superiore al proprio valore atteso è quello della fattispecie «*orario di lavoro*», grossomodo stabile rispetto al quadriennio precedente e pari a poco meno del doppio del valore atteso (in linea con esso e in calo lieve ma sostanziale i dati di *resto del terziario I* e terziario).

⁴⁰ È questo il primo caso in cui diviene chiara l'utilità della distinzione fra *resto del terziario* e *terziario*. Quest'ultimo fa infatti qui registrare un dato parecchio superiore al proprio valore atteso, nonché un incremento fra i due periodi non indifferente. Entrambe le emergenze, tuttavia – e grazie al confronto con il *resto del terziario* questo è molto chiaro – dipendono esclusivamente dal peso della classe I.

⁴¹ Non si registrano variazioni rilevanti rispetto ai dati del 2016-2019, ma può essere interessante notare che per tutte e tre le partizioni migliora il dato relativo al *lavoro nero*, peggiora quello relativo alle *lavoratrici madri*.

Risultano in linea col valore atteso i dati relativi alle fattispecie «*extra-comunitari senza permesso di soggiorno*», «*riqualificazione*» e «*parità uomo-donna*». Terziario e *resto del terziario I* fanno in questo caso registrare dati qualitativamente analoghi fra di loro, molto al di sotto del valore atteso nel caso degli *extra-comunitari senza permesso di soggiorno*, nettamente superiore nel caso della *riqualificazione* ed estremamente superiore nel caso della *parità uomo-donna*.

Fattispecie e tipologie più pesanti nella classe I (Attività dei servizi di alloggio e ristorazione): confronto con terziario ed economia

(fra parentesi i rispettivi valori attesi delle partizioni)	CLASSE I (7,7%)		TERZIARIO (67,1%)		RESTO TERZIARIO I (54,0%)	
	2019-2022	Variazione	2019-2022	Variazione	2019-2022	Variazione
TUTELA MINORI	54,1	+7,5	83,9	+6,9	29,8	-0,6
LAVORO NERO	28,2	-1,2	60,2	-3,4	31,9	-2,1
LAVORATRICI MADRI	25,4	+2,7	85,7	+4,4	60,3	+1,7
ORARIO DI LAVORO	13,7	+1,8	64,7	-4,3	51,0	-6,1
RIQUALIFICAZIONE	8,7	-2,7	83,4	+3,1	74,7	+5,8
EXTRA-COM. SENZA PERM.	8,2	-1,6	27,1	-4,3	18,9	-2,7
PARITA' UOMO-DONNA ⁴²	6,7	-34,4	93,3	+11,3	86,7	+45,6
FENOMENI INTERPOSITORI	5,0	-2,1	77,1	+2,5	72,1	+4,6
ALIQUOTE DISABILI	3,1	-5,1	58,4	-4,6	55,3	+0,5
DISTACCO TRANSNAZION.	1,9	+1,0	60,5	+19,4	58,6	+18,3
CAPORALATO	1,8	? ⁴³	25,0	-21,8	23,2	?
DISCIPLINA AUTOTRASPOR.	0,3	-0,3	93,7	-2,9	93,4	-2,7
PENALI	22,8	-2,7	68,7	-6,8	46,0	-4,1
AMMINISTRATIVE	16,4	-1,4	57,9	-3,7	41,6	-2,2
SALUTE E SICUREZZA	7,3	+2,7	23,7	+4,2	16,4	+1,6

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ispettorato Nazionale del Lavoro.

⁴² I dati relativi a questa categoria sono pesantemente influenzati, soprattutto per quanto riguarda le variazioni, da una serie di fattori: l'entità esigua del dato assoluto, l'assenza del dato relativo al 2020 e l'accorpamento alla categoria «*lavoratrici madri*» (ora denominata «*lavoratrici madri e pari opportunità*») del 2022.

⁴³ Le variazioni sono qui assenti poiché, come detto, la violazione «*caporalato*» è stata introdotta in dettaglio nel 2020.

Le fattispecie «*fenomeni interpositori*», «*aliquote disabili non coperte*», «*distacco transnazionale*», «*caporalato*» e «*disciplina in materia di autotrasporto*» rimangono infine al di sotto del valore atteso di I. In tutti questi casi i valori relativi a terziario e *resto del terziario I* sono allineati⁴⁴ e sono anch'essi inferiori ai rispettivi valori attesi solo nel caso del *caporalato*. (mentre nel caso di *fenomeni interpositori* e soprattutto *disciplina in materia di autotrasporto* sono superiori ad esso).

Circa la tipologia delle violazioni, sia nel caso delle «*violazioni penali*» che in quello delle «*violazioni amministrative*», la classe I produce dati ben superiori al proprio valore atteso, a differenza di terziario e *resto del terziario I*, i cui valori sono in entrambi i casi in linea se non inferiori ad esso.

Passiamo ora alla disamina dei dati relativi alla classe N. Nel quadriennio 2019-2022 le fattispecie «*fenomeni interpositori*» e «*riqualificazione*» fanno registrare dati estremamente superiori rispetto al valore atteso di N – uguale, lo ricordiamo, a 3,8 – pari quasi ad un terzo del dato globale. Anche in questo caso, il senso della distinzione fra terziario e *resto del terziario N* è molto evidente. Il dato relativo al terziario, infatti, seppur in misura più contenuta rispetto ad N, è in entrambi i casi, ben superiore al proprio valore atteso. Ciò non vale invece per il dato relativo al *resto del terziario N* che produce, nel caso della *riqualificazione*, un dato in linea col proprio valore atteso, nel caso dei *fenomeni interpositori*, un dato sensibilmente inferiore ad esso. Similmente, notiamo che, se nella classe N le due fattispecie fanno registrare in assoluto l'aumento più netto rispetto al quadriennio 2016-2019⁴⁵, nel *resto del terziario N* fanno registrare la più netta diminuzione, mentre nel terziario sono grossomodo stabili.

⁴⁴ È questa un'evidenza abbastanza intuitiva: il dato del terziario è tanto più differente da quello del *resto del terziario I* quanto più è influenzato dal dato della classe I. Pertanto, tanto più quest'ultimo è esiguo tanto più è prevedibile che gli altri due si somiglino.

⁴⁵ È questa una triste analogia con la classe I, in cui, come abbiamo visto, la fattispecie «*tutela minori*», che produceva il dato più consistente nel 2019-2022, faceva anche registrare l'incremento più netto rispetto al 2016-2019.

Notevole, ma imparagonabile rispetto a quanto visto per le due categorie appena discusse, è anche l'eccedenza rispetto al valore atteso di N dei dati relativi alle fattispecie «orario di lavoro», «lavoratrici madri», «aliquote disabili non coperte» e «distacco transnazionale». Al contrario di quanto visto sopra, qui i valori registrati per terziario e *resto del terziario* N sono fra loro analoghi e risultano altrettanto superiori ai rispettivi valori attesi solo nel caso delle *lavoratrici madri* (in linea, se non leggermente inferiori ad essi, negli altri). Nel caso del *distacco transnazionale*, tuttavia, sia per il terziario che per il *resto del terziario* N, sebbene i dati siano in linea con i rispettivi valori attesi, si registra un fortissimo incremento rispetto al quadriennio 2016-2019, di gran lunga il più intenso per entrambe le partizioni e assolutamente imparagonabile con quello della classe N. È interessante anche il confronto delle variazioni nelle fattispecie *orario di lavoro* e *aliquote disabili non coperte*, in leggero aumento nella classe N, in leggera diminuzione nel terziario ed in sostanziale diminuzione nel *resto del terziario* N.

La fattispecie «lavoro nero», sia per la classe N, che per terziario e *resto del terziario* N, produce un dato in linea col proprio valore atteso. La variazione rispetto al periodo precedente del dato relativo ad N è praticamente assente, mentre è in modesta diminuzione negli altri due casi.

Inferiori al valore atteso di N e rasenti lo zero sono infine i dati di «caporalato», «tutela minori», «extra-comunitari senza permesso di soggiorno», «disciplina in materia di autotrasporto» e «parità uomo-donna». In tutti e cinque i casi terziario e *resto del terziario* N producono, come prevedibile, dati fra loro allineati⁴⁶, altrettanto inferiori rispetto ai propri valori attesi per *caporalato* ed *extra-comunitari senza permesso di soggiorno*, molto superiori ad essi negli altri casi. Circa le variazioni rispetto al quadriennio 2016-2019, sono interessanti i casi di *tutela minori* e, soprattutto, *parità uomo-donna*, in calo nella classe N, in incremento sia nel terziario che nel *resto del terziario* N.

Quanto alle tipologie di violazione, per la classe N risulta

⁴⁶ Vedi nota 39.

superiore al valore atteso solo il dato relativo alle «violazioni amministrative», in linea con esso sia nel terziario che nel resto del terziario N. Al di sotto del valore atteso invece, e qui non c'è differenza con terziario e resto del terziario N, il dato relativo alle «violazioni salute e sicurezza».

Fattispecie e tipologie più pesanti nella classe N (Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese): confronto con terziario ed economia

(fra parentesi i rispettivi valori attesi delle partizioni)	CLASSE N (3,8%)		TERZIARIO (67,1%)		RESTO TERZIARIO N (58,0%)	
	2019-2022	Variazione	2019-2022	Variazione	2019-2022	Variazione
FENOMENI INTERPOSITORI	31,8	+11,1	77,1	+2,5	45,3	-8,5
RIQUALIFICAZIONE	27,3	+15,2	83,4	+3,1	56,2	-12,1
ORARIO DI LAVORO	10,3	+3,1	64,7	-4,3	54,4	-7,4
LAVORATRICI MADRI	9,2	+1,9	85,7	+4,4	76,5	+2,5
ALIQUOTE DISABILI	8,2	+2,9	58,4	-4,6	50,2	-7,5
DISTACCO TRANSNAZION.	7,3	+0,3	60,5	+19,4	53,2	+19,1
LAVORO NERO	3,3	+0,3	60,2	-3,4	56,9	-3,7
CAPORALATO	1,2	?	25,0	-21,8	23,9	?
TUTELA MINORI	0,8	-0,6	83,9	+6,9	83,2	+7,5
EXTRA-COM. SENZA PERM.	0,7	-0,1	27,1	-4,3	26,4	-4,2
DISCIPLINA AUTOTRASPOR.	0,5	-0,1	93,7	-2,9	93,2	-2,9
PARITA' UOMO-DONNA	0	-5,1	93,3	+11,3	93,3	+16,4
AMMINISTRATIVE	7,7	+0,5	57,9	-3,7	50,2	-4,2
PENALI	4,0	+0,6	68,7	-6,8	64,7	-7,4
SALUTE E SICUREZZA	1,1	+0	23,7	+4,2	22,6	+4,2

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Allegati

Tabella 1.1 – DLA: Distribuzione parole chiave

	2019	2020	2021	2022
TURISM*	16	24	20	16
TURISTIC*	110	86	78	37
RISTORAZION*	82	93	75	48
RISTORANT*	30	26	18	21
PIZZERI*	20	5	6	7
PASTICCERI*	10	3	2	4
ALBERG*	13	6	2	4
ALBERGHIER*	51	56	33	14
HOTEL	2	2	2	2
B&B	5	0	2	0
AGRITURISM*	0	0	0	2
AGRITURISTIC*	2	0	0	0
BAR	63	37	26	27
RESORT	2	3	2	3
VILLAGGI*	3	4	1	4
RICETTIV*	30	18	7	8
BALNEAR*	23	18	18	15
BALNEAZION*	7	3	0	2
AGENZIE* DI VIAGGI*	2	1	0	1
ALBERGATOR*	0	0	0	0
RISTORATOR*	6	1	0	4
TOTALE	477	386	292	219
TOT/PAGINE	0,30	0,35	0,28	0,23

Fonte: nostre elaborazioni su dati DLA.

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

	2019		2020		2021		2022	
	ASS.	%	ASS.	%	ASS.	%	ASS.	%
PUBBLICI ESERCIZI	91	59,9	91	58,3	78	58,6	55	55,6
ESERCIZI RICETTIVI	48	31,6	51	32,7	32	24,1	33	33,3
BALNEAZIONE	22	14,5	11	7,1	13	9,8	14	14,1
TURISMO IN GENERE	23	15,1	42	26,9	42	31,6	25	25,3
SOMMA	184	121,1	195	125,0	165	124,1	127	128,3
TOTALE NOTIZIE 147	152	100	156	100	133	100	99	100

Fonte: nostre elaborazioni su dati DLA.

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

	2019	2020	2021	2022
PUBBLICI ESERCIZI + ESERCIZI RICETTIVI (CLASSE ATECO I)				
CASI ⁴⁸	138	134	120	78
IMPRESE DEL SETTORE	395.005	398.132	399.174	395.904
IMPRESE INTERESSATE (%)	0,035	0,034	0,030	0,020
Δ ANNUO (%)	+5,06	-3,66	-10,68	-34,46
ESERCIZI RICETTIVI (ATECO I55)				
CASI	50	47	37	21
IMPRESE DEL SETTORE	56.417	57.568	58.564	60.087
IMPRESE INTERESSATE (%)	0,089	0,082	0,063	0,035
Δ ANNUO (%)	+1,36	-7,88	-22,62	-44,68
PUBBLICI ESERCIZI (ATECO I56)				
CASI	88	87	83	57
IMPRESE DEL SETTORE	338.588	340.564	340.610	335.817
IMPRESE INTERESSATE (%)	0,026	0,026	0,024	0,017
Δ ANNUO (%)	+5,58	-1,71	-4,61	-30,35

Fonte: nostre elaborazioni su dati DLA.

⁴⁷ In termini assoluti, il «*totale notizie 1*» è pari alla somma di tutte le notizie riscontrate in un dato periodo. Nel caso in cui una notizia interessi più di un'attività imprenditoriale, si viene a creare uno scollamento, poiché la singola notizia contribuisce appunto con un +1 al *totale notizie 1* e con tanti +1 quanti sono i settori coinvolti alla «*somma*». I valori percentuali sono calcolati sul *totale notizie 1*, quindi è naturale che la loro *somma* ecceda 100. Ciononostante, ha comunque senso riportare la *somma* in termini percentuali, sia in quanto indicativa della misura dell'*overlapping*, quindi della frequenza con cui un'unica attività mafiosa interessi più attività imprenditoriali, sia perché offre un totale più coerente cui rapportare il valore percentuale del singolo settore. Analogamente, ogni manifestazione criminale può corrispondere – e solitamente corrisponde – all'interno delle relazioni a più riscontri di parole chiave, motivo per il quale anche il totale delle parole chiave eccede il *totale notizie 1*.

⁴⁸ Come accennato, la voce «*casi*» è pari alla somma di tutte le notizie relative al settore considerato moltiplicate di volta in volta per le regioni interessate, quindi:

- se una notizia riguarda un settore e una regione, porterà un +1 al settore interessato;
- se una notizia riguarda un settore e due regioni, porterà un +2 al settore interessato;
- se una notizia riguarda due settori e due regioni, porterà un +2 ad entrambi i settori interessati;
- se una notizia riguarda due settori ma nessuna regione (per esempio se riguarda il territorio nazionale tutto), non porterà ad alcun incremento nel computo dei *CASI*.

Tabella 1.4 – DLA: Distribuzione notizie per regioni interessate

	2019		2020		2021		2022	
	ASS.	%	ASS.	%	ASS.	%	ASS.	%
SICILIA	20	13,7	11	7,6	16	12,2	8	8,4
CALABRIA	12	8,2	13	9,0	17	13,0	13	13,7
PUGLIA	34	23,3	22	15,2	16	12,2	7	7,4
BASILICATA	3	2,1	5	3,4	4	3,1	5	5,3
SARDEGNA	5	3,4	4	2,8	3	2,3	4	4,2
CAMPANIA	17	11,6	10	6,9	19	14,5	16	16,8
MOLISE	0	0	2	1,4	1	0,8	1	1,1
LAZIO	17	11,6	24	16,6	20	15,3	17	17,9
ABRUZZO	4	2,7	2	1,4	0	0	4	4,2
UMBRIA	1	0,7	0	0	3	2,3	0	0
TOSCANA	9	6,2	13	9,0	12	9,2	8	8,4
MARCHE	1	0,7	1	0,7	1	0,8	2	2,1
EMILIA ROMAGNA	6	4,1	7	4,8	7	5,3	4	4,2
LIGURIA	1	0,7	7	4,8	4	3,1	2	2,1
VENETO	6	4,1	1	0,7	2	1,5	1	1,1
LOMBARDIA	11	7,5	15	10,3	13	9,9	0	0
PIEMONTE	4	2,7	7	4,8	3	2,3	3	3,2
FRIULI VENEZIA GIULIA	3	2,1	2	1,4	2	1,5	2	2,1
TRENTINO ALTO ADIGE	2	1,4	3	2,1	1	0,8	1	1,1
VALLE D'AOSTA	1	0,7	0	0	3	2,3	0	0
SOMMA	157	107,5	149	102,8	147	112,2	98	103,2
TOTALE NOTIZIE 2 ⁴⁹	146	100	145	100	131	100	95	100

Fonte: nostre elaborazioni su dati DLA.

⁴⁹ Il «totale notizie 2» in termini assoluti è pari alla somma di tutte le notizie registrate nel periodo che riguardino almeno una regione (se ne riguardano più d'una, la notizia comporterà comunque solo un +1 al totale). Analogamente a quanto visto per il *totale notizie 1*, ciò produce potenzialmente uno scollamento fra il *totale notizie 2* e la «somma», in questo caso quando la notizia riguarda più regioni.

Tabella 2.1 – Ispettorato Nazionale del Lavoro: Aziende ispezionate

	2019	2020	2021	2022
AZIENDE ISPEZIONATE TOTALI	106.446	61.942	62.710	62.339
AZIENDE IRREGOLARI	72.255	40.705	39.052	41.533
AZIENDE IRREGOLARI (%)	67,9	65,7	62,3	66,6
LAVORATORI IRREGOLARI	93.482	82.186	151.742	129.729

Fonte: dati Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Tabella 2.2 – Ispettorato Nazionale del Lavoro: Aziende irregolari

SETTORE	PRATICHE	REGOLARI	IRREGOLARI		
			ASS.	%	Δ ANNUO (%)
2019					
CLASSE I	19.518	5.462	14.056	72,0	+2,51
CLASSE N	4.700	1.331	3.369	71,7	+4,79
TERZIARIO	62.078	20.449	41.629	67,1	+3,06
ECONOMIA	106.446	34.191	72.255	67,9	+2,87
2020					
CLASSE I	9.408	2.471	6.937	73,7	+1,72
CLASSE N	3.424	948	2.476	72,3	+0,63
TERZIARIO	35.158	11.736	23.422	66,6	-0,44
ECONOMIA	61.942	21.237	40.705	65,7	-2,16
2021					
CLASSE I	7.198	2.102	5.096	70,8	-2,94
CLASSE N	3.095	1.089	2.006	64,8	-7,50
TERZIARIO	30.897	11.393	19.504	63,1	-3,49
ECONOMIA	62.710	23.658	39.052	62,3	-3,44
2022					
CLASSE I	8.700	2.035	6.665	76,6	+5,81
CLASSE N	2.681	1.004	1.677	62,6	-2,26
TERZIARIO	30.024	9.471	20.553	68,5	+5,33
ECONOMIA	62.339	20.806	41.533	66,6	+4,35

Fonte: dati Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Tabella 2.3 – Ispettorato Nazionale del Lavoro: Lavoratori irregolari per irregolarità (valori assoluti)

	LAVORATORI IRREGOLARI	EXTRA-COM. SENZA PERMESSO	LAVORO NERO	FENOMENI INTERPOSITORI	DISTACCO TRANSNAZIONALE	TUTELA MINORI	RIQUALIFICAZIONE	LAVORATRICI MADRI	PARTÀ UOMO-DONNA	ORARIO DI LAVORO	DISCIPLINA AUTOTRASPORTO	ALIQ. DISABILI NON COPERTE	CAPORALATO	VIOLAZIONI SALUTE E SICUREZZA	VIOLAZIONI PENALI	VIOLAZIONI AMMINISTRATIVE
2019																
CLASSE I	19434	123	10616	1404	2	142	744	124	1	1722	37	30	?	1338	2578	19199
CLASSE N	9099	6	1080	5550	27	1	444	33	0	1182	76	40	?	255	342	6376
TERZIARIO	66039	397	21516	16424	304	210	4773	377	2	7902	4374	248	1106	4923	7336	54198
ECONOMIA	93482	1145	32367	20244	549	243	5827	464	2	11784	4540	519	3247	25118	9774	105767
2020																
CLASSE I	10472	59	4830	711	0	51	412	68	?	1281	3	1	71	773	1073	?
CLASSE N	9352	6	532	4840	15	0	2417	50	?	792	4	7	14	165	237	?
TERZIARIO	43051	215	10769	10049	244	113	4739	269	?	5181	3232	246	275	2624	3218	?
ECONOMIA	62135	778	17788	12714	327	127	5466	309	?	7632	3384	327	1490	12020	4984	?
2021																
CLASSE I	7039	40	3201	480	28	58	205	57	0	844	0	2	13	959	769	6346
CLASSE N	7892	5	626	4403	71	0	1800	20	0	613	3	23	48	187	212	6187
TERZIARIO	37193	184	7981	9579	247	89	4143	211	12	4435	3615	87	259	4041	2761	35542
ECONOMIA	59362	739	15150	13198	397	114	4902	232	13	7505	3919	141	1352	17643	4526	50306
2022																
CLASSE I	10350	95	4000	393	0	99	247	57	-	859	10	1	15	2784	895	6258
CLASSE N	7861	10	399	4037	5	4	363	8	-	948	2	21	1	312	149	2480
TERZIARIO	72456	252	8000	9629	182	131	1721	177	-	4696	3677	69	147	7461	2733	22901
ECONOMIA	109973	1206	14906	13082	343	163	2238	202	-	7410	4058	126	1051	25481	4062	38372

Fonte: dati Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Tabella 2.4 – Ispettorato Nazionale del Lavoro: Lavoratori irregolari (valori percentuali per totale settore)

%		LAVORATORI IRREGOLARI	EXTRA-COM. SENZA PERMESSO	LAVORO NERO	FENOMENI INTERPOSITORI	DISTACCO TRANSNAZIONALE	TUTELA MINORI	RIQUALIFICAZIONE	LAVORATRICI MADRI	PARTITÀ UOMO-DONNA	ORARIO DI LAVORO	DISCIPLINA AUTOTRASPORTO	ALIQU. DISABILI NON COPERTE	CAPORALATO	VIOLAZIONI SALUTE E SICUREZZA	VIOLAZIONI PENALI	VIOLAZIONI AMMINISTRATIVE
2019																	
CLASSE I	19434	0,6	54,6	7,2	0	0,7	3,8	0,6	0	8,9	0,2	0,2	?	6,9	13,3	98,8	
CLASSE N	9099	0,1	11,9	61,0	0,3	0	4,9	0,4	0	13,0	0,8	0,4	?	2,8	3,8	70,1	
TERZIARIO	66039	0,6	32,6	24,9	0,5	0,3	7,2	0,6	0	12,0	6,6	0,4	1,7	7,5	11,1	82,1	
ECONOMIA	93482	1,2	34,6	21,7	0,6	0,3	6,2	0,5	0	12,6	4,9	0,6	3,5	26,9	10,5	113,1	
2020																	
CLASSE I	10472	0,6	46,1	6,8	0	0,5	3,9	0,6	?	12,2	0	0	0,7	7,4	10,2	?	
CLASSE N	9352	0,1	5,7	51,8	0,2	0	25,8	0,5	?	8,5	0	0,1	0,1	1,8	2,5	?	
TERZIARIO	43051	0,5	25,0	23,3	0,6	0,3	11,0	0,6	?	12,0	7,5	0,6	0,6	6,1	7,5	?	
ECONOMIA	61135	1,3	28,6	20,5	0,5	0,2	8,8	0,5	?	12,3	5,4	0,5	2,4	19,3	8,0	?	
2021																	
CLASSE I	7039	0,6	45,5	6,8	0,4	0,8	2,9	0,8	0	12,0	0	0	0,2	13,6	10,9	90,2	
CLASSE N	7892	0,1	7,9	55,8	0,9	0	22,8	0,3	0	7,8	0	0,3	0,6	2,4	2,7	78,4	
TERZIARIO	37193	0,5	21,5	25,8	0,7	0,2	11,1	0,6	0	11,9	9,7	0,2	0,7	10,9	7,4	95,6	
ECONOMIA	59362	1,2	25,5	22,2	0,7	0,2	8,3	0,4	0	12,6	6,6	0,2	2,3	29,7	7,6	84,7	
2022																	
CLASSE I	10350	0,9	38,6	3,8	0	1,0	2,4	0,6	-	8,3	0,1	0	0,1	26,9	8,6	60,5	
CLASSE N	7861	0,1	5,1	51,4	0,1	0,1	4,6	0,1	-	12,1	0	0,3	0	4,0	1,9	31,5	
TERZIARIO	72456	0,3	11,0	13,3	0,3	0,2	2,4	0,2	-	6,5	5,1	0,1	0,2	10,3	3,8	31,6	
ECONOMIA	109973	1,1	13,6	11,9	0,3	0,1	2,0	0,2	-	6,7	3,7	0,1	1,0	23,2	3,7	34,9	

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Tabella 2.5 – Ispettorato Nazionale del Lavoro: Lavoratori irregolari (valori percentuali per totale irregolarità)

%	LAVORATORI IRREGOLARI	EXTRA-COM. SENZA PERMESSO	LAVORO NERO	FENOMENI INTERCETTORI	DISTACCO TRANSNAZIONALE	TUTELA MINORI	RIQUALIFICAZIONE	LAVORATRICI MADRI	PARTI A UOMO-DONNA	ORARIO DI LAVORO	DISCIPLINA AUTOTRASPORTO	ALIQ. DISABILI NON COPEPTE	CAPORALATO	VIOLAZIONI S. ALUTE E SICUREZZA	VIOLAZIONI PENALI	VIOLAZIONI AMMINISTRATIVE
2019																
CLASSE I	20,8	10,7	32,8	6,9	0,4	58,4	12,8	26,7	50,0	14,6	0,8	5,8	?	5,3	26,4	18,2
CLASSE N	9,7	0,5	3,3	27,4	4,9	0,4	7,6	7,1	0	10,0	1,7	7,7	?	1,0	3,5	6,0
TERZIARIO	70,6	34,7	66,5	81,1	55,4	86,4	81,9	81,3	100	67,1	96,3	47,8	34,1	19,6	75,1	51,2
ECONOMIA	93482	1145	32367	20244	549	243	5827	464	2	11784	4540	519	3247	25118	9774	105767
2020																
CLASSE I	16,9	7,6	27,2	5,6	0	40,2	7,5	22,0	?	16,8	0,1	0,3	4,8	6,4	21,5	?
CLASSE N	15,1	0,8	3,0	38,1	4,6	0	44,2	16,2	?	10,4	0,1	2,1	0,9	1,4	4,8	?
TERZIARIO	69,3	27,6	60,5	79,0	74,6	89,0	86,7	87,1	?	67,9	95,5	75,2	18,5	21,8	64,6	?
ECONOMIA	62135	778	17788	12714	327	127	5466	309	?	7632	3384	327	1490	12020	4984	?
2021																
CLASSE I	11,9	5,4	21,1	3,6	7,1	50,9	4,2	24,6	0	11,2	0	1,4	1,0	5,4	17,0	12,6
CLASSE N	13,3	0,7	4,1	33,4	17,9	0	36,7	8,6	0	8,2	0,1	16,3	3,6	1,1	4,7	12,3
TERZIARIO	62,7	24,9	52,7	72,6	62,2	78,1	84,5	90,9	92,3	59,1	92,2	61,7	19,2	22,9	61,0	70,7
ECONOMIA	59362	739	15150	13198	397	114	4902	232	13	7505	3919	141	1352	17643	4526	50306
2022																
CLASSE I	9,4	7,9	26,8	3,0	0	60,7	11,0	28,2	-	11,6	0,2	0,8	1,4	10,9	22,0	16,3
CLASSE N	7,1	0,8	2,7	30,9	1,5	2,5	16,2	4,0	-	12,8	0	16,7	0,1	1,2	3,7	6,5
TERZIARIO	65,9	20,9	53,7	73,6	53,1	80,4	76,9	87,6	-	63,4	90,6	54,8	14,0	29,3	67,3	59,7
ECONOMIA	109973	1206	14906	13082	343	163	2238	202	-	7410	4058	126	1051	25481	4062	38372

Fonte: nostre elaborazioni dati Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Le autrici e gli autori

MONJA CAIOLO

In distacco l. 300 dal 2009, Monja Caiolo, siciliana, inizia il suo percorso in Filcams CGIL partecipando al Master per giovani funzionari. Entra a far parte della segreteria della Filcams CGIL Palermo con delega all'organizzazione per poi essere eletta segretaria generale. Nel 2019 è stata eletta segretaria generale della Filcams CGIL Sicilia, nel 2022 passa alla Filcams nazionale dove il 1° giugno 2023 viene eletta in segreteria.

LAURA CALAFÀ

Ordinaria di Diritto del lavoro e di Diritto del lavoro dell'Unione europea all'Università di Verona. È autrice di numerose pubblicazioni dedicate alle tematiche di genere, tra le quali le monografie *Congedi e rapporto di lavoro* (Cedam, 2004) e *Paternità e lavoro* (il Mulino, 2007), risultato del progetto finanziato dalla Commissione europea *More Than One Day Daddy*. Tra il 2006 e il 2008 ha collaborato con il Dipartimento per le pari opportunità, Presidenza del Consiglio dei Ministri e per l'UNAR (Ufficio nazionale contro la discriminazione razziale). È coordinatrice di numerosi progetti di ricerca finanziati da fondi nazionali e UE; nel 2022 coordina il progetto DXB, programma dell'Unione europea Justice (2014-2020), e il progetto FARm (FAMI 2019); nel 2024 coordina l'unità di ricerca PRIN dedicata allo sfruttamento lavorativo e la rete delle Università nel progetto Common Ground PON INCLUSIONE 2014-2020 Regione Piemonte, Azioni

interregionali di contrasto allo sfruttamento lavorativo e di sostegno alle vittime. Collabora con INAPP in un progetto dedicato al *gender pay gap*.

FRANCESCA CLANETTI

Laureata in Scienze dell'educazione e della formazione presso l'Università degli Studi di Padova, con Master in Editoria e Comunicazione, ha collaborato con numerose case editrici e service editoriali. Oggi è coordinatrice del Centro multiservizi Ce.Mu. e del Centro studi Filcams CGIL nazionale, dove presiede il Comitato tecnico-scientifico e si occupa di ricerca e sviluppo, formazione, informazione e cultura nel settore sindacale e del lavoro, del welfare contrattuale e della responsabilità sociale delle imprese.

BEPPE DE SARIO

Ricercatore della Fondazione Giuseppe Di Vittorio; si occupa principalmente di temi di ricerca riguardanti le migrazioni, la contrattazione collettiva e la negoziazione sociale. Cura le attività dell'Osservatorio sulle migrazioni Fdv; inoltre ha la responsabilità dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale CGIL e Spi e dell'Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello CGIL-Fdv. Di recente ha pubblicato *Migrazioni e sindacato. Lotta alle discriminazioni, parità dei diritti e azione sindacale nel contesto della crisi pandemica* (2020, curatela con E. Galossi) e il contributo *Migration at the crossroads. The inclusion of asylum seekers and refugees in the labour market in Italy* (in B. Galgóczi, a cura di, 2021).

DANIELE DI NUNZIO

Responsabile Area Ricerca della Fondazione Giuseppe Di Vittorio. Ha coordinato progetti di ricerca nazionali ed europei sulle condizioni di lavoro e sul ruolo delle organizzazioni sindacali, pubblicando, tra gli altri, per Eurofound-European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, ETUI-European Trade Union Institute, Edition de la Maison des sciences de l'homme, «Sociologia del lavoro», Ediesse, INAIL. Membro della

redazione di «Quaderni di Rassegna Sindacale – Lavori», ha partecipato come session organizer alle conferenze dell'International Sociological Association, RC47-Social classes and social movements, approfondendo il rapporto tra «labour and social movements».

STEFANO LANDI

Economista, già Direttore Generale del Turismo 1996-2001, ha lavorato al Piano strategico del turismo 2017-2022 e ai Piani strategici di diverse Regioni ed amministrazioni italiane. È stato esperto del MIBACT (2015-2019). È Professore a contratto di Strategie e politiche del turismo presso LUISS-SOG e Università di Roma Tre. Ha pubblicato numerosi libri, articoli, saggi e collabora con «turismoeterritorio.com» e «lavoce.info».

PIERDANILO MELANDRO

Avvocato, attualmente ricopre l'incarico di Direttore del Dipartimento Gare, Acquisti, Contratti Pubblici e PNRR di PagoPA SpA, la «tech company pubblica» costituita nel 2019 e al 100% partecipata dal Ministero dell'Economia e Finanze, posta sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri. È stato Dirigente della Centrale di committenza della Regione Marche, in precedenza ha lavorato nella Direzione Legale e Acquisti di Autostrade per l'Italia e nell'Ufficio Legislativo e giuridico di ITACA, organo tecnico della Conferenza delle Regioni e Province Autonome. Ha fatto parte di numerosi gruppi di lavoro presso le Istituzioni competenti (Ministeri, Autorità, Commissione UE/DG Grow etc.). Dal 2014 è membro, in qualità di esperto, dell'Unità Operativa di Coordinamento sui contratti pubblici (Servizio Contratti Pubblici) presso il MIT che rilascia i Pareri in ordine all'interpretazione del Codice dei contratti pubblici. Fa parte del Comitato Scientifico del Piano Nazionale di Formazione per la Professionalizzazione del RUP del MIT «PNRR Academy». È docente di Public Procurement presso il Master in Procurement Management dell'Università di Tor Vergata dal 2017, presso il Master in Teoria e management degli

appalti pubblici (TEMAP) della Lumsa dal 2021 e presso la PNRR Academy/Piano Nazionale di Formazione per la professionalizzazione del RUP del MIT. È stato relatore in oltre 400 tra corsi, seminari e convegni in materia di contratti pubblici e ha scritto numerosi paper in materia di appalti pubblici.

MARCO OMIZZOLO

Docente di Sociopolitologia delle migrazioni, dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Roma «Sapienza», sociologo Eurispes e presidente del centro studi «Tempi Moderni». Si occupa di ricerche sulle migrazioni, organizzazioni mafiose, tratta internazionale e sfruttamento lavorativo. Nel 2019 viene insignito dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella del titolo di «Cavaliere dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana» per la sua opera in difesa della legalità, per la quale riceve da anni minacce di morte. Ha pubblicato numerose monografie sui temi di sua competenza, quali *Sotto padrone* (Feltrinelli, 2019), *Essere migranti in Italia* (Meltemi, 2019), *Per motivi di giustizia* (People, 2022), *Laboratorio Criminale* (People, 2023) e *Balbir* (People, 2024).

STEFANIA PELLEGRINI

Professore ordinario in sociologia del diritto presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna; è titolare del primo corso di Mafie e Antimafia presso il corso di laurea in Giurisprudenza. Fondatrice e Direttrice del Master di II livello in «Gestione e Riutilizzo beni sequestrati e confiscati. Pio La Torre» giunto alla sua IX edizione e della Summer School «Lavoro e Legalità». Titolare dei corsi di Sociologia del diritto, Etica Applicata, Sociologia dei processi economici e dinamiche del lavoro. Ha pubblicato numerosi saggi in materia di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e infiltrazione delle mafie nella economia legale e sulle mafie al Nord. Ha partecipato come relatrice a convegni nazionali e internazionali. Esperta in materia di conflittualità e forme di gestione del conflitto si occupa da tempo dello studio di forme giudiziali ed extragiudiziali di

trattamento delle dispute. Componente della Consulta Nazionale della Legalità della CGIL nazionale.

PAOLO ROCA REY

Laureato in Economia Aziendale su temi di social media, si è sempre occupato di cultura, arte e spettacolo. Attualmente collabora con SL&A Turismo e Territorio in materia di turismo, lavoro e legalità.

FABRIZIO RUSSO

Nasce come delegato e inizia la sua esperienza sindacale alla Filcams di Milano alla fine degli anni '90, per poi approdare in Filcams nazionale nel 2009. Nel giugno del 2014 entra in segreteria assumendo la delega per il settore del Terziario, dal 2019 passa al Turismo.

Il 16 febbraio 2023, nel corso del XVI Congresso della Filcams nazionale, è stato eletto alla guida della categoria.

