

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DEL PIEMONTE ORIENTALE
“AMEDEO AVOGADRO”
FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA

TESI DI LAUREA

L'ECONOMIA INVISIBILE

Relatore:
Chiar.mo Prof. Salvatore RIZZELLO

Candidata:
ELISA BEZZE

ANNO ACCADEMICO 2008/2009

INDICE

INTRODUZIONE.....	IV
--------------------------	-----------

CAPITOLO I

L'ELUSIONE E L'EVASIONE FISCALE

1. Nozione di elusione fiscale.....	pag. 1
2. Fattispecie analoghe all'elusione fiscale.....	pag. 2
3. Contrasto all'elusione fiscale.....	pag. 8
4. Art. 37 bis d. P. R 600/1973.....	pag. 12
5. L'elusione sul piano internazionale.....	pag. 20
6. Strumenti elusivi internazionali.....	pag. 20
6.1 Analisi dei singoli strumenti elusivi internazionali.....	pag. 23
7. Elusione fiscale come interpretazione alternativa della legge?.....	pag. 26

CAPITOLO II

L'ECONOMIA SOMMERSA

1. Il fenomeno del sommerso.....	pag. 28
2. Le metodologie di stima.....	pag. 32
3. Tipologie di sommerso.....	pag. 36
4. Studio del fenomeno del sommerso.....	pag. 40
5. Le forme di irregolarità.....	pag. 41
6. Dati sul tema del sommerso in Italia.....	pag. 46
7. Settori di sviluppo del sommerso.....	pag. 49

8. L'approccio territoriale: Nord e Sud a confronto.....	pag. 52
9. Le politiche di emersione.....	pag. 54
10. Le tipologie dell'emersione: il riallineamento.....	pag. 55
11. Le tipologie dell'emersione: l'emersione automatica e l'emersione progressiva.....	pag. 60
12. Le tipologie dell'emersione: Legge 189/2002 e Legge 222/2002.....	pag. 62
13. Le tipologie dell'emersione: l'esperienza dei tavoli settoriali.....	pag. 64
14. Il sistema delle ispezioni.....	pag. 67
15. Le politiche di emersione per il Mezzogiorno italiano.....	pag. 76
16. Lo scenario internazionale.....	pag. 81
17. Risultati ed effetti delle politiche di emersione.....	pag. 86

CAPITOLO III

L'ECONOMIA CRIMINALE

1. Analisi storica della criminalità.....	pag. 93
2. Rilevamenti statistici dell'economia criminale.....	pag. 96
3. I caratteri distintivi dell'economia criminale.....	pag. 99
4. Il processo di accumulazione mafiosa.....	pag. 102

5. Le relazioni tra criminalità ed economia legale.....	pag. 107
6. La reazione dell'imprenditoria al fenomeno mafioso.....	pag. 114
7. La natura dell'impresa mafiosa.....	pag. 130
8. Forme di contrasto all'economia criminale.....	pag. 145
OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.....	pag. 148
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	pag. I

INTRODUZIONE

Questo elaborato si propone di effettuare una particolare analisi su di un fenomeno chiave e oltre modo dilagante dei nostri anni, presente sia sulla scena italiana che su quella internazionale.

Il fenomeno in questione è quello che riguarda l'economia sommersa.

Questo lavoro consta di tre capitoli, ognuno dei quali affronta una tematica diversa.

La ragione dell'esistenza di una frazione dell'economia in forma nascosta è in buona sostanza dovuta al mancato adempimento, da parte delle attività economiche sommerse, agli obblighi di natura fiscale e contributiva.

L'economia sommersa tende a caratterizzarsi in funzione di molteplici ragioni, rendendo particolarmente difficile generalizzare il problema.

Proprio questo è il fine che si propone il primo capitolo.

In esso si prende in considerazione la nozione di base dell'elusione fiscale.

Si cerca di analizzare il fenomeno elusivo in senso proprio mettendolo a paragone con altre fattispecie che generano forme di irregolarità nel contesto sociale.

Fra queste, si vuole porre al centro dell'attenzione, l'evasione fiscale, la simulazione e l'interposizione fittizia di persona.

In questo modo si riscontrerà il fatto che, nonostante l'elusione venga fatta coincidere con queste altre fattispecie, esso se ne differenzia in modo netto e preciso tanto nella forma quanto nella sostanza.

Questo tema è così dilagante che la lotta al sommerso è diventata una priorità e proprio l'analisi dei metodi per contrastarlo è argomento presente nel primo capitolo di questo elaborato.

Naturalmente il problema del sommerso non è circoscritto all'Italia o ad alcune sue regioni.

In misura più o meno significativa è possibile riscontrare aree di attività sommerse in molti paesi industrializzati.

Proprio lo studio del fenomeno sul piano internazionale interessa la trattazione del secondo capitolo di questo lavoro.

Si cercherà di elaborare questa tematica anche alla luce di quanto i vari Governi stanno attuando per contrastare il problema del sommerso.

Fulcro centrale del secondo capitolo vuole essere proprio la trattazione delle molteplici politiche di emersione attuate nelle varie regioni del Nord e soprattutto del Sud Italia con uno sguardo sempre attento al contesto internazionale.

Inoltre, sul tema del sommerso non è possibile avere dei dati precisi e delle statistiche sempre attendibili, data l'espansione dilagante del fenomeno.

Nonostante ciò, nel secondo capitolo, si vorrà dare spazio proprio alle metodologie di stima e ai dati che del sommerso si

hanno a disposizione, per tentare un'analisi settoriale del fenomeno.

Infatti si noteranno, in Italia, significative differenze fra le aree del Centro-Nord e quelle del Sud, nelle quali il sommerso è nettamente prevalente.

Si vorranno anche prendere in considerazione i risultati ai quali le politiche di emersione sono pervenute anche per analizzarli e confrontarli in una dimensione transnazionale.

Per comprendere il fenomeno dell'economia sommersa è necessario far riferimento al profondo intreccio esistente fra meccanismi economici e fattori sociali.

Proprio questi ultimi sono la principale forza propulsiva dello sviluppo diffuso del fenomeno.

Nello studio del sommerso ricopre un'importanza molto rilevante la dimensione soggettiva, il percorso del singolo attore, il quale spesse volte finisce con l'essere un soggetto criminale.

Questo è il tema che si tenta di esaminare nel terzo capitolo di questo elaborato.

Verrà affrontata un'analisi storica della criminalità nella sua evoluzione. Si cercheranno di approfondire i caratteri distintivi dell'economia criminale attraverso numerosi rilevamenti statistici. Si illustreranno, altresì, le relazioni tra la criminalità e l'economia legale.

Infine si enuncerà il quadro di riferimento normativo preposto alla prevenzione ed alla repressione del fenomeno mafioso.

CAPITOLO I

L'ELUSIONE E L'EVASIONE FISCALE

1. Nozione di elusione fiscale

L'elusione fiscale è sempre più al centro di discussioni e dibattiti, non solo tecnici, ma anche di costume e politici.

Si tratta, infatti, di un fenomeno difficilmente catalogabile e in continua evoluzione, con cui, sia il Fisco, sia il contribuente devono confrontarsi.

Il Fisco si rapporta a tale fenomeno nel suo compito istituzionale di contrasto all'evasione e all'aggiramento delle norme.

Il contribuente, invece, nella sua necessità di comprendere dove e quale sia il confine tra pianificazione fiscale, legittimo d'imposta ed illegittima elusione.

L'elusione fiscale realizza un abuso del risparmio di imposta mediante la violazione dei principi del sistema.

Nell'ambito delle leggi in vigore, chi si limita a ricercare la soluzione meno onerosa fra quelle offerte dall'ordinamento, non fa altro che esercitare un proprio diritto.

Chi, invece, strumentalizza gli istituti giuridici per conseguire risparmi di imposta indebiti, abusa del diritto e stravolge la ratio e lo scopo dei principi fondamentali dell'ordinamento.

Secondo alcuni studiosi del fenomeno, uno tra tutti Giovambattista Palumbo, la tendenza all'elusione è un

atteggiamento naturale dell'uomo.

L'essere umano, infatti, è un soggetto economico, che, tende ad assumere quei comportamenti che implicano un minor sacrificio.

Ogni persona è portata ad agire in base a un calcolo costi-benefici che comporti il minor impegno possibile, in questo caso il minor costo patrimoniale.

Da un punto di vista economico, quindi, la ricerca del minor onere possibile è un comportamento naturale e in quanto tale privo di connotazioni negative tout court.

Dal punto di vista giuridico ed in particolare da un punto di vista fiscale, invece, l'elusione è un fenomeno che non può essere consentito.

Non può essere condiviso ed accettato perché, tale fenomeno, pur non violando apertamente una specifica norma, aggira i principi dell'ordinamento tributario e comporta evidenti distorsioni sostanziali, sia sul piano economico che sociale.

Una definizione condivisa del concetto di elusione non esiste, anche perché si tratta di un fenomeno non astrattamente catalogabile.

Esso varia a seconda dell'evoluzione del concetto di etica tributaria, così come individuato dalla legislazione, dalla giurisprudenza e dalla prassi amministrativa.

2. Fattispecie analoghe all'elusione fiscale

Vi possono essere, del resto, fattispecie contigue e non

sempre facilmente distinguibili rispetto all'elusione fiscale.

Tra queste, come spiega Giovambattista Palumbo, riscontriamo l'evasione, la simulazione e l'interposizione fittizia di persona.

L'elusione, però, pur presentando alcuni aspetti comuni a tutte le suddette fattispecie, se ne differenzia nella forma ma soprattutto nella sostanza.

L'elusione fiscale si differenzia nettamente dall'evasione con la quale viene invece spesso confusa.

L'evasione è determinata, infatti, dal volontario e diretto inadempimento di una pretesa tributaria già compiutamente sorta e perfezionata in base a specifiche disposizioni legislative.

Con l'evasione i soggetti passivi si sottraggono all'obbligo di corrispondere le imposte, violando la legge e spesso utilizzando documentazione materialmente e/o ideologicamente falsa.

Nel concetto di evasione rientrano tutti quei metodi volti ad eliminare o a ridurre il prelievo fiscale attraverso la violazione di specifiche norme fiscali.

Tipicamente avviene attraverso operazioni di vendita effettuate senza emissione di fattura o di ricevuta o di scontrino fiscale.

Queste sono le cosiddette vendite in nero, da ciò, conseguentemente, avviene una mancata dichiarazione fiscale e un mancato versamento di imposta.

Esiste anche una variante molto più grave dell'evasione, la frode fiscale.

La frode avviene con sofisticati meccanismi.

Questi meccanismi creano un'apparenza di regolarità al di sotto della quale si cela però l'evasione, rendendo così più difficoltosa l'opera di accertamento dell'amministrazione finanziaria.

Tipico strumento di frode fiscale è l'inserimento in contabilità di fatture di acquisto false, per ridurre l'imponibile fiscale.

L'evasione fiscale è punita con sanzioni pecuniarie.

Oltre, poi, una certa soglia di sottrazione di imponibile scatta anche la sanzione di natura penale.

La frode fiscale è invece punita molto più severamente della semplice evasione.

È sempre punita con sanzioni penali, dato il suo livello di estrema pericolosità tale da poter compromettere gravemente l'efficienza dell'attività di accertamento tributario.

Il confine tra evasione ed elusione fiscale non è però sempre ben individuabile.

Lo scopo dei due fenomeni, infatti, è pur sempre lo stesso.

È la sottrazione al proprio obbligo di contribuzione alle spese pubbliche in ragione del principio di capacità contributiva.

Ciò che cambia, ciò che è differente tra l'evasione e l'elusione è solo il metodo di perseguimento di tale scopo illecito.

Si ha un metodo diretto, nel caso dell'evasione, mediante l'occultamento e la mancata dichiarazione dei redditi.

Si ha invece un metodo indiretto, nel caso dell'elusione,

quando il soggetto passivo d'imposta si sottrae alla tassazione con la dissimulazione della propria capacità contributiva.

L'elusione è quindi indirettamente lesiva del principio costituzionale di capacità contributiva.

Infatti, anche se la legge non proibisce quello specifico comportamento adottato dal contribuente, non è possibile consentire un vantaggio che, anche se non espressamente vietato, è sicuramente non in linea con la volontà del legislatore.

In sintesi si può affermare che l'evasione è *contra legem*, mentre l'elusione è *extra legem*.

L'elusione fiscale non va confusa neppure con la simulazione.

Nell'elusione il comportamento manifestato è effettivamente voluto dalle parti.

Nella simulazione, invece, le parti vogliono conseguire un risultato diverso da quello che appare dagli atti e dai negozi che sono formalmente posti in essere.

La simulazione si basa su tre elementi.

Il primo elemento è l'intenzione ingannatoria nei confronti di terzi.

Il secondo è la divergenza assolutamente voluta tra dichiarazione ed effettiva intenzione di chi la pone in essere.

Infine, il terzo elemento è l'accordo simulatorio, cioè un'intesa, che può essere precedente o contemporanea alla dichiarazione reciproca delle parti, sulla divergenza tra negozio stipulato e rapporto effettivo.

Può accadere, comunque, che il negozio simulato venga usato come mezzo per il perseguimento di intenti elusivi.

Infine, l'elusione, si differenzia anche dall'interposizione fittizia di persona.

Nell'elusione le parti dell'operazione sono effettivamente coloro che risultano dagli atti o negozi.

Nell'interposizione fittizia, invece, le parti vere che sono dette interposte, sono diverse da quelle che appaiono all'esterno, dette interponenti.

Questo è il caso, appunto, della simulazione relativa soggettiva.

Nella simulazione relativa l'interponente esprime la volontà effettiva, mentre l'interposto manifesta una volontà solo apparente.

Quando una persona fisica o giuridica interpone tra sé e il Fisco un altro soggetto, si crea dunque una situazione in cui l'apparenza mira a mascherare la realtà, il che determina un'evasione in capo al vero soggetto passivo d'imposta.

Diversamente, con l'elusione si pone in essere un negozio effettivamente voluto, i cui effetti sono simili a quelli previsti dalla norma elusa, ma con un beneficio fiscale non spettante in base a criteri tipici del sistema tributario.

“L'aspetto più affascinante dell'elusione fiscale è quello che rimanda a paradisi fiscali e a società off shore, quello che riguarda la cosiddetta globalizzazione tributaria, la strategia d'elite.

Per strategia s'intende un'azione programmata sul lungo termine, tipicamente messa in atto dalle più grandi holding company.

La mancanza di confini e la proliferazione pattizia consentono, infatti, operazioni che, grazie alle inevitabili lacune di coordinamento tra normativa nazionale, comunitaria e internazionale, fanno realizzare a volte enormi illeciti risparmi fiscali.

Nondimeno, l'estremo tecnicismo della stessa normativa interna consente, anche ai più modesti contribuenti, operazioni di interpretazione fiscale creativa.

Queste operazioni, spesso, unite a maliziosi trucchi processuali, consentono l'aggiramento di norme che, nella mente del legislatore, erano evidentemente nate con tutt'altra finalità e scopo.

L'elusione, consistendo nell'adattamento illecito della norma ai propri scopi contingenti, è un fatto prettamente empirico e non aprioristicamente catalogabile” (Palumbo G., 2006, p. 6).

Tranne che in pochi casi, il tema, non si presta per sua natura ad un'unica verità o alla certezza di una tesi anziché di un'altra.

Stabilire se si stia parlando di elusione illegittima o di legittimo risparmio d'imposta è tutt'altro che facile.

Ciò comporta uno sforzo argomentativo che può dar adito a considerazioni differenti, e quindi a diverse soluzioni.

3. Contrasto all'elusione

Bisogna osservare come viene affrontato il contrasto all'elusione.

Si può notare che esso si svolge su tre piani.

Sul piano amministrativo, si svolge mediante l'interpretazione delle norme, finalizzata a realizzare l'effettiva volontà del legislatore, aggirata dall'elusore.

Sul piano giurisdizionale, mediante l'azione dei giudici, che assicurano l'interpretazione più rispondente alla volontà del legislatore e ai principi del sistema.

Ed infine, sul piano legislativo, mediante l'emanazione di disposizioni, generali e specifiche, dirette a impedire gli abusi che riducono l'onere tributario.¹

La normativa anti elusiva mira a rendere inopponibili all'Amministrazione Finanziaria fatti, atti, o negozi validi sotto il profilo civilistico.

Inoltre, tale normativa, si propone di attuare il principio costituzionale di cui all' art.53 Cost.

In base al disposto di questo articolo *tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.*

In definitiva, si può affermare che la norma anti elusiva cerca di far prevalere, anche nel campo tributario, la sostanza sulla forma.

Tutti, dunque, sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche,

¹ Per contrastare l'elusione è necessario ed opportuno che le situazioni di potenziale illiceità ossia di formale liceità, ma sostanziale illiceità, siano qualificate tali da specifiche norme di contrasto.

in ragione della capacità contributiva.

La capacità contributiva si manifesta con la produzione di reddito, in base a quanto disposto all' art. 72 TUIR.

Il possessore del reddito concorre alla spesa pubblica mediante l'imposta, questo é stabilito all' art.73 TUIR.

Questi sono i principi che impongono che l'elusione fiscale sia contrastata almeno quanto l'evasione fiscale.

L'elusione rappresenta, infatti, un abuso del risparmio d'imposta mediante la violazione dei principi del sistema (Muni P., 2007, p. 11).

Altra cosa è invece il lecito risparmio d'imposta.

Il risparmio d'imposta consiste nella scelta tra vari comportamenti, posti dal sistema fiscale su un piano di pari dignità, che consentono la regolazione dei propri interessi nel modo fiscalmente meno oneroso.

La normativa anti elusione persegue dunque il risparmio d'imposta ottenuto con l'abuso della libertà di scelta tra più comportamenti fiscali che sono comunque previsti dall'ordinamento.

Tale abuso realizza, infatti, una distorsione della causa dello strumento giuridico, che nato e predisposto dall'ordinamento per una determinata situazione tipica, viene adattato ad una completamente diversa, determinando così un risparmio d'imposta illegittimo.

La differenza tra evasione ed elusione consiste nel fatto che la prima viola le norme e la seconda le aggira.

La differenza, invece, tra lecito risparmio d'imposta ed elusione fiscale è diversa.

Essa consiste nel fatto che, nel primo caso, il contribuente adotta regole fisiologiche al sistema, secondo lo scopo voluto dal legislatore, mentre, nel secondo caso, tali regole vengono adattate allo scopo dello stesso contribuente.

Tale ipotesi può, per esempio, verificarsi quando il contribuente combina due o più regimi fiscali in modo da ottenere un risultato distorsivo e patologico.

Eludere una norma tributaria significa quindi violarla in maniera obliqua, aggirarla tramite la scelta di operazioni contrattuali e negozi il cui solo scopo è quello di ridurre l'onere fiscale.

Si tratta, cioè, di una condotta maliziosa che il contribuente adotta muovendosi fra le pieghe del sistema tributario, sfruttandone le incoerenze e i limiti.

Mentre con l'evasione il contribuente occulta il presupposto d'imposta, con l'elusione il contribuente non occulta, ma impedisce l'insorgere del presupposto stesso.

Gli accadimenti economici, infatti, sono realmente esposti così come si verificano, ma la norma sostanziale, che inquadra il presupposto d'imposta, riguarda in realtà differenti fattispecie.

L'elusore dà luogo, quindi, ad una discrasia fra qualificazione giuridica e contenuto economico degli atti posti in essere.

Al contrario dell'evasore, questi agisce però alla luce del

sole, rispettando formalmente le norme.

Di fatto, il soggetto che elude trae vantaggi che non gli sarebbero spettati, laddove le operazioni poste in essere fossero state coerenti con lo scopo della norma violata.²

La norma generale antielusiva adottata dal nostro ordinamento è limitata a fattispecie predeterminate, al fine di contrastare solo i comportamenti patologici più rilevanti e diffusi.

La disposizione generale a fattispecie determinate può apparire contraddittoria e costituisce indubbiamente una soluzione di compromesso fra esigenze dissuasive e difficoltà operative.

Il legislatore, si limita, infatti, a considerare solo le operazioni che, con più frequenza e maggiore danno per la collettività, vengono utilizzate ai fini elusivi.

Il legislatore dispone che, in presenza o in assenza di una serie di condizioni, i vantaggi tributari che ne derivano sono inopponibili all'Amministrazione Finanziaria (Carta L., Fratini F., 2000, p. 23).

Esistono certamente altre operazioni o comportamenti potenzialmente elusivi, ma si decide di evitare troppi vincoli, con il rischio collaterale, però, che siano l'Amministrazione Finanziaria e la giurisprudenza ad individuare concretamente le distorsioni e a ripristinare l'ordine violato.

² C'è un'oggettiva difficoltà ad inseguire l'elusore, per questa ragione il contrasto all'elusione fiscale, a seguito del recente orientamento della Corte Suprema, potrebbe essere perseguito anche mediante il riconoscimento della nullità civilistica, per difetto di causa o per frode alla legge, dei contratti sottostanti alle operazioni formalmente legittime, ma sostanzialmente elusive.

4. Art. 37-bis d. P. R. 600/1973

La norma di riferimento in materia di elusione fiscale è l'art. 37-bis del d.P.R. 600/1973.

Secondo alcuni, tra cui è l'unica vera norma anti-elusiva esistente nel nostro ordinamento.

Il d.P.R. 600/1973 è il testo normativo che disciplina l'attività di accertamento dell'Amministrazione Finanziaria.

Il d. P.R. disciplina gli atti e i poteri che l'Amministrazione compie quando procede a controllare l'effettivo adempimento da parte dei contribuenti e degli obblighi formali e sostanziali che discendono loro dalla sottoposizione alle norme tributarie.

Quando si è trattato di introdurre questa norma nel d.P.R., il legislatore si è lungamente interrogato in ordine al contenuto che doveva avere questa norma.

Un primo percorso era quello di interpretare la norma elusa in modo da consentire all'Amministrazione di applicarla anche a casi non espressamente previsti.

In questo modo si ponevano tutti i problemi in riferimento all'eccessiva latitudine attribuita all'Amministrazione Finanziaria e ai rischi di incremento del contenzioso.

Questa via è stata quindi scartata, diversamente da quanto avviene in altri ordinamenti.

L'art. 37-bis, quindi, su quale tipo di ragionamento si fonda?

“Quale tipo di ratio è alla base dell'art 37-bis?”

La ratio in forza della quale è necessario, per combattere in maniera corretta i fenomeni elusivi, far emergere la sostanza dei

comportamenti posti in essere dalle parti, al di là della loro apparenza formale.

Viene applicato, cioè, un principio di superamento della forma, che ha una derivazione dagli ordinamenti di common law.

C'è una forma che sta in superficie, ma per combattere i fenomeni elusivi non si deve stare in superficie, non bisogna limitarsi ad un esame formale, ma bisogna far emergere la sostanza che è posta al di sotto della forma.

Questo principio di superamento della forma viene anche detto principio di riqualificazione di negozi giuridici.

La norma anti-elusiva mira proprio a far emergere la sostanza.

In tutti i comportamenti elusivi l'Amministrazione Finanziaria non mira solo a far emergere la sostanza dalla forma” (Palumbo G., 2006, p.13).

Infatti, si deve anche verificare che, in virtù di questa costruzione formale, il contribuente abbia avuto un vantaggio in termini di imposta.

La possibilità di mascherare la sostanza con la forma si avvale di una serie di condizioni, con le quali l'Amministrazione ha a che fare, nelle quali il contribuente ha una certa capacità di gioco.

Un primo punto di vantaggio, per il contribuente che vuole nascondere la sostanza sottostante, è evidentemente quello dell'incompetenza normativa.

Infatti, per quanto dettagliate, le norme non disciplinano mai

tutto, c'è sempre qualcosa che rimane fuori.

Altro aspetto è la complessità delle scritture societarie, specie all'interno di grandi gruppi, magari multinazionali.

In queste situazioni è difficile per l'Amministrazione Finanziaria conoscere perfettamente tutti i meccanismi e gli assetti societari.

Anche qui, gli aspetti formali non sono sempre rispondenti alla realtà dei fatti, possono esserci accordi non resi pubblici.

Vi sono poi tutta una serie di asimmetrie informative.

Molto spesso il contribuente è a conoscenza di fatti, di dati, di informazioni che l'Amministrazione non ha.

Infine, incide la differenza normativa tra Stati e Stati per quanto riguarda l'elusione internazionale.

Ciò avviene dove non vi sono circuiti di scambio di informazioni tra Amministrazioni Finanziarie.

L'art. 37-bis, secondo Giovambattista Palumbo, da un certo punto di vista, è una norma generale.

Nel concreto però, come precisa, diventa una norma molto particolare, molto specifica, applicabile solo alle fattispecie in essa normativamente determinante.

L'articolo in questione si compone di otto commi.

I primi due commi individuano le caratteristiche del comportamento da ritenersi elusivo e, in quanto tale, inopponibile all'Amministrazione Finanziaria.

Il terzo comma indica le fattispecie potenzialmente elusive.

I commi dal 4 al 7 disciplinano alcuni aspetti

procedimentali.

Infine, il comma 8 contiene un particolare istituto, denominato interpello disapplicativo.

Il comma 1 dell'art. 37-bis stabilisce espressamente che *“sono inopponibili all'Amministrazione Finanziaria gli atti, i fatti e i negozi, anche collegati tra loro, privi di valide ragioni economiche, diretti ad aggirare obblighi o divieti previsti dall'ordinamento tributario e ad ottenere riduzioni d'imposta o rimborsi, altrimenti indebiti”*.

Lo strumento scelto dal legislatore per tutelare l'ordinamento è dunque quello dell'inopponibilità.

Dal concetto di inopponibilità all'Amministrazione Finanziaria gran parte della dottrina fa discendere che i comportamenti elusivi posti in essere dai contribuenti, anche se fiscalmente irrilevanti, sono però validi sul piano civilistico.

Anche tale conclusione tuttavia, a seguito di alcune recenti pronunce della Corte di Cassazione, non può essere oggi considerata del tutto pacifica.

Fino al 2005, si è ritenuto che la sola frode alla norma civilistica potesse dar luogo alla nullità del contratto.

Così si riteneva pacifico che tutti i comportamenti frodatori, tra cui i comportamenti elusivi di norme tributarie dessero origine unicamente a responsabilità, di fronte all'Amministrazione Finanziaria, da parte del contribuente.

Il contribuente che poneva in essere una fattispecie elusiva, rischiava di essere colpito da un'azione di accertamento e quindi

di vedere l'Amministrazione riqualificare gli atti, fatti, negozi secondo i propri canoni, secondo le proprie norme, applicando l'imposta che il contribuente aveva inteso eludere.

Dal 2005 non è più solo così, la Corte di Cassazione sovverte completamente questi principi.

C'è il recente orientamento della Cassazione che è espresso nelle sentenze 20398/2005 e 22932/2005.

In queste sentenze è stata riconosciuta la possibilità di affermare la nullità civilistica di contratti che, perseguendo un obiettivo di risparmio fiscale e caratterizzandosi per la loro anti-economicità, risultano privi di causa ai sensi degli artt. 1418 comma 2 e 1325 comma 2 c.c.

In altre parole, la Corte dichiara che la mancanza di causa in un contratto dà luogo a nullità e questa nullità può verificarsi anche se il difetto di causa è collegato all'ottenimento di un vantaggio fiscale.

Quindi l'ottenimento di un vantaggio fiscale con l'utilizzo di uno strumento contrattuale nullo, produce non solo il potere dell'Amministrazione Finanziaria di riqualificare il negozio, ma provoca la nullità del contratto stesso.

“L'espressione anche collegati fra loro, di cui all'art. 37-bis, pone in evidenza il fatto che, anche se il fenomeno elusivo può derivare da un unico atto, fatto o negozio, più spesso, però si realizza attraverso una concatenazione di operazioni collegate fra di loro e poste in essere in base a un progetto di lungo periodo, che, proprio per questo, non è sempre facile scoprire.

Ogni operazione facente parte del progetto elusivo, dunque, se singolarmente considerata, potrebbe non risultare manifestamente elusiva.

L'art.37-bis introduce infine il concetto di aggiramento, al fine di sottolineare che scopo dell'elusione è l'abuso dello strumento negoziale” (Palumbo G., 2006, p. 16).

La struttura dell'art.37-bis è di tipo casistico.

Il comma 3 stabilisce, infatti, che le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano a condizione che, nell'ambito del comportamento di cui al comma 2, siano utilizzate una o più delle seguenti operazioni, indicando poi vari tipi di operazioni.

La lettera a riguarda le operazioni societarie: trasformazione, fusioni, scissioni, liquidazioni volontarie, e le distribuzioni ai soci di somme prelevate da voci del patrimonio netto diverse da quelle formate con utili.

La lettera b riguarda i conferimenti in società di qualsiasi bene o diritto e i negozi aventi ad oggetto il trasferimento di aziende, sia a titolo oneroso, come la cessione, il conferimento o la permuta, che gratuito, come la donazione e il godimento.

La lettera c e d riguardano le cessioni di crediti o di eccedenze d'imposta.

La lettera e fa riferimento alle operazioni di cui al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 544.

La lettera f riguarda, infine, le operazioni e valutazioni, da chiunque effettuate, relative ad azioni, obbligazioni, partecipazioni, valute, ecc..

Come sottolinea Giovambattista Palumbo, l'art.37-bis del d.P.R. 1973 n. 600 è stato poi modificato dal d.lgs. 12 dicembre 2003, n. 344.

Questo d.lgs del 2003 ha previsto nuove fattispecie a rischio di elusione.

La lettera f del comma 3 dell'art. 37-bis prevede ora tra le fattispecie elusive, oltre alle valutazioni, anche le classificazioni di bilancio.

Le ragioni che hanno portato all'inserimento delle classificazioni di bilancio tra le fattispecie potenzialmente elusive sono da ricondursi al pericolo di pianificazioni relative alle partecipazioni esenti di cui all'art. 87 TUIR.

In base a questo, i contribuenti, a seguito dell'introduzione anche in Italia delle participation exemption, potrebbero, infatti, decidere, per poter dedurre le minusvalenze, di trasformare le partecipazioni immobilizzate in partecipazioni dell'attivo circolante.

È stata poi aggiunta la lettera F-bis, che ricomprende ora tra le operazioni sospette anche le cessioni di beni effettuate tra soggetti ammessi al regime della tassazione di gruppo, di cui all'art. 117 TUIR che disciplina il regime del consolidato nazionale.

La sanzionabilità dell'elusione fiscale riguarda inoltre non solo il profilo amministrativo e tributario, ma anche quello penale.

“Il d.lgs. 74/2000 non si limita, infatti, a considerare i soli

comportamenti materiali o le falsità ideologiche, ma tiene conto anche della falsità in dichiarazione.

Sia il delitto di dichiarazione infedele di cui all'art. 4 che quello di dichiarazione mediante altri artifici di cui all'art. 3 sanzionano, infatti, l'indicazione in dichiarazione di elementi attivi per un ammontare inferiore a quello effettivo o elementi passivi fittizi.

L'elusione si identifica quindi nell'infedeltà dichiarativa.

Se il bene giuridicamente tutelato dalla disciplina penalistica è la corretta percezione del tributo, sono allora naturalmente, colpite dalle norme incriminatrici, tutte quelle condotte che, pur determinando una compressione della base imponibile, non si realizzano mediante una diretta, falsa rappresentazione della realtà economica del contribuente.

Non si può ritenere, infatti, che la nozione di fittizietà, prevista dal d.lgs 74/2000, si riferisca soltanto alla realtà economica e non anche a quella giuridica.

Le ipotesi delittuose non riguardano soltanto l'occultamento di dati reali, ma anche il semplice scostamento quantitativo fra la base imponibile astrattamente dovuta e quella infedelmente indicata - grazie ad una maliziosa interpretazione della norma - in dichiarazione.

Pertanto, rientra nell'ambito applicativo delle ipotesi delittuose anche la condotta dell'elusore” (Palumbo G., 2006, pp. 19-20).

L'elusione, infatti, al pari dell'evasione, dà luogo, senza

dubbio, ad una divergenza quantitativa fra la materia imponibile dichiarata e quella reale.

5. L'elusione sul piano internazionale

L'elusione va osservata anche alla luce della situazione internazionale.

L'elusione si esplica attraverso la realizzazione di complessi piani di tax planning internazionale.

L'elusione internazionale presenta aspetti giuridici, ma anche politici.

Nell'attuale sistema economico internazionale la competitività fiscale assume, infatti, un carattere fondamentale.

L'obiettivo di attrarre i capitali esteri induce gli Stati a programmare politiche economiche tese a riconoscere incentivi e agevolazioni fiscali, per favorire l'insediamento di imprese estere.

La pianificazione fiscale internazionale mira ad individuare le localizzazioni e le tipologie di reddito fiscalmente più convenienti.

6. Strumenti elusivi internazionali

Gli strumenti elusivi di connotazione internazionale sono molteplici, in particolare:

- il trasferimento di residenza;
- il transfer pricing;
- il treaty shopping;
- la thin capitalization.

“L'analisi delle norme costituisce il necessario punto di partenza per aprire una finestra di attenzione su alcuni aspetti, non sempre facilmente individuabili, propri di operazioni a volte esclusivamente giustificate dal fine di conseguimento del maggior illecito vantaggio fiscale.

Tante di queste operazioni sono possibili grazie al fatto che i vari ordinamenti tributari sono naturalmente caratterizzati ognuno da specifiche regole di determinazione e imposizione del reddito.

Il quadro è complicato, poi, dal fatto che alcuni Governi adottano politiche dirette ad attrarre fiscalmente investimenti esteri, concedendo regimi anche più favorevoli rispetto a quelli concessi ai contribuenti nazionali.

Queste pratiche, dette anche harmful tax competitions, costituiscono quindi delle discriminazioni a contrario.

Esse provocano delle vere e proprie distorsioni impositive all'interno dell'ordinamento tributario, nazionale ed internazionale.

Tali distorsioni possono a volte derivare dalla strutturale ed inevitabile diversità tra la posizione fiscale di soggetti residenti e soggetti non residenti.

Altre volte sono connesse ad alcuni aspetti peculiari degli ordinamenti giuridici di singoli Paesi.

Altre volte, infine, sono deliberatamente ricercate dai singoli legislatori per attrarre facile imposizione” (Palumbo G., 2006, pp. 29-30).

Queste distorsioni impositive sono quindi la causa delle operazioni di pianificazione fiscale tese alla ricerca del miglior tempo, luogo e modalità di allocazione dei costi e ricavi.

Per comprendere meglio la ratio di funzionamento di certi meccanismi distorsivi, è opportuno evidenziare alcune considerazioni sulla politica fiscale che, negli ultimi tempi, in particolare a seguito dell'ingresso nell'Unione Europea dei paesi dell'Est, sta riscuotendo notevole appeal: è la cosiddetta flat tax.

La flat tax introduce un'aliquota d'imposta unica su tutti i redditi delle persone fisiche e delle imprese.

Oltre ad alcuni Paesi dell'ex blocco sovietico che sono Estonia, Lituania, Slovacchia, hanno adottato i principi della flat tax anche importanti centri finanziari come per esempio Stati Uniti e Hong Kong.

Anche la Cina è molto intenzionata ad abbracciare tale filosofia fiscale.

Come si può conciliare questo differente sistema impositivo con quelli molto più onerosi per lo più vigenti in Europa?

Può l'esistenza di un tale sistema provocare fenomeni di distorsione impositiva?

Alcuni Stati, non a caso, si stanno già attrezzando per evitare fuga di imprese e capitali e fenomeni di dumping fiscale.

Proprio per tali motivi in Italia è stata introdotta, per esempio, la disciplina sulla participation exemption.

L'Irlanda, per esempio, ha ridotto l'aliquota del prelievo fiscale sulle società al 12.50%.

Anche l'Italia, con la riforma IRES, ha abbassato la relativa aliquota d'imposta sulle società dal 37 al 33%.

In Germania, infine, sono all'ordine del giorno le proposte di introduzione di un'aliquota unica del 30% sui redditi.

Evidentemente questi fenomeni di dumping fiscale sono visti con estrema preoccupazione.

6.1 Analisi dei singoli strumenti elusivi internazionali

Analizziamo gli strumenti elusivi di connotazione internazionale sopra citati.

Il primo analizzato da Giovambattista Palumbo è il trasferimento di residenza, del quale c'è poco da disquisire.

Si tratta della volontà del soggetto di trasferirsi in un luogo diverso da dove è residente per godere di agevolazioni fiscali.

Il secondo è il transfer pricing.

Cosa si intende?

Le politiche sui prezzi di trasferimento si realizzano in base a direttive, imposte dal soggetto controllante, che comprimono la libertà contrattuale delle controllate.

Scopo della norma sul transfer pricing è quello di ricondurre le transazioni transazionali ad una condizione di libera concorrenza, attribuendo alle transazioni sospette valori corrispondenti a quello normale.

La disciplina in materia di transfer pricing estero non ha subito particolari mutamenti a seguito dell'introduzione della riforma fiscale.

L'originario art. 76, comma 5, è stato, infatti, praticamente trasfuso nell'art.110, comma 7, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 ad opera del d.lgs 12 dicembre 2003, n. 344.

La ratio alla base del transfer pricing è connessa all'esigenza di evitare che sia illecitamente sottratta materia imponibile alla tassazione nazionale.

Un'operazione che può essere agevolmente eseguita mediante l'alterazione dei valori attribuiti alle transazioni tra soggetti nazionali e soggetti non residenti.

Il terzo strumento è la thin capitalization.

Scopo della disciplina sulla capitalizzazione sottile è quello di limitare operazioni di eccessivo indebitamento, tese alla creazione di costi deducibili in capo al soggetto finanziato.

Tale disciplina mira dunque a rendere indeducibili gli interessi passivi corrispondenti all'indebitamento eccedente una soglia legislativamente predeterminata.

Con la Circolare n. 11/E del 17 marzo 2005, l'Agenzia delle Entrate ha fornito alcune importanti indicazioni in merito all'istituto della thin capitalization previsto dall'art. 98, d.P.R. 917/1986 e in vigore dal 1 gennaio 2004 per gli esercizi solari.

Come fa notare Giovambattista Palumbo, gli aspetti più rilevanti che vengono presi in considerazione sono vari.

Nell'ambito soggettivo di applicazione viene confermato che i soggetti interessati sono tutti quelli che esercitano un'attività d'impresa a prescindere dalla forma giuridica.

Nell'ambito oggettivo di applicazione vengono individuati i

finanziamenti rilevanti o meno ai fini della norma e analizzati alcuni contratti atipici.

Infine, per le modalità operative, con l'ausilio di esempi numerici, viene illustrata la procedura di verifica preliminare del grado di indebitamento della società e di calcolo degli interessi passivi indeducibili.

Inoltre è trattato il rapporto con altre norme che limitano la deducibilità degli interessi passivi.

I soggetti passivi delle disposizioni in esame sono:

- le società di capitali;
- le società cooperative;
- le società di mutua assicurazione residenti nel territorio dello Stato;
- gli enti pubblici e privati, residenti nel territorio dello Stato, commerciali e non commerciali;
- le società ed enti, di ogni tipo, con o senza personalità giuridica, non residenti nel territorio dello stato.

L'ultimo tra gli strumenti elusivi di connotazione internazionale è il treaty shopping.

Si tratta dello sfruttamento di un regime fiscale vantaggioso esistente tra due Paesi, attraverso lo stabilimento di una struttura economica in uno degli Stati stipulanti la Convenzione.

Ciò al solo scopo di fruire delle agevolazioni previste da quel trattato.

7. Elusione fiscale come interpretazione alternativa della legge?

Ci si chiede se l'elusione fiscale può coincidere con un'interpretazione alternativa della legge.

Il diritto sostanzialmente applicato non sempre coincide con il diritto formalmente scritto nei testi di legge.

Data la natura autodichiarativa del nostro sistema di imposizione fiscale il primo interprete delle norme è lo stesso contribuente.

“Non sempre il disposto delle norme, in particolare tributarie, è chiaro e lineare.

*Questo può dare adito ad una divergenza tra l'originaria volontà del legislatore e l'interpretazione che di questa ne dà il contribuente.*³

Un primo metodo elusivo è quindi spesso rappresentato semplicemente da un' interpretazione della norma tesa ad ottenere il maggior risparmio fiscale.

Se, infatti, l'interpretazione è il primo metodo di contrasto all'elusione è anche vero che essa è il primo strumento di realizzazione dell'elusione stessa.

L'incertezza delle norme, del resto, può dare adito, a volte anche legittimamente, da parte del contribuente, a interpretazioni pro domo sua” (Palumbo G., 2006, p. 35).

Per cui, l'unico modo di impedire interpretazioni non in linea con la volontà del legislatore è quello di fare norme chiare e

³ *A volte è possibile conseguire un notevole risparmio d'imposta mediante la semplice interpretazione della norma in senso contrario a quanto invece originariamente ipotizzato dal legislatore.*

trasparenti.

Solamente la trasparenza e la chiarezza delle norme impedisce, infatti, l'elusione o l'illecito vantaggio.

CAPITOLO II

L'ECONOMIA SOMMERSA

1. Il fenomeno del sommerso

L'economia sommersa, ossia quell'insieme di attività che contribuiscono alla formazione del reddito e delle ricchezze di una nazione senza però essere rilevante nelle statistiche ufficiali, è un fenomeno per sua natura difficile da definire e misurare, e per questo tralasciato dagli economisti.

In realtà esso costituisce un importante problema economico, paragonabile alla disoccupazione o all'arretratezza dello sviluppo, che sottrae benessere e ricchezza alla collettività.

Tra le diverse definizioni di economia sommersa fornite dagli economisti troviamo quella secondo cui: “ tutte le attività economiche che contribuiscono al calcolo del prodotto nazionale lordo (Pnl) di un paese, ma non sono ufficialmente registrate contribuiscono a definire l'economia sommersa”.

Più in generale l'economia sommersa riguarda quell'insieme di attività produttive la cui caratteristica principale è quella di sfuggire all'osservazione, alla regolamentazione e alla rilevazione, sia che comportino transazioni monetarie (produzione e distribuzione), sia nel caso di transazioni non monetarie (auto produzione, scambio e baratto).

Sono quindi sommerse tanto le attività produttive legali ma svolte in modo irregolare, quanto le attività illegali, per le quali si verifica una violazione della legge.⁴

⁴ L'economia sommersa costituisce una quota significativa del reddito e dell'occupazione nei paesi sviluppati e in quelli che stanno cercando una via di sviluppo. Nel tempo non viene riassorbita dall'economia ufficiale, anzi tende a permanere e ad espandersi in molti sistemi produttivi.

Vi è un acceso dibattito su quali attività vadano effettivamente incluse nell'economia sommersa: per alcuni, ad esempio, l'economia sommersa va considerata in rapporto al PNL, escludendo in tal modo dal computo tutte quelle attività di auto produzione svolte all'interno dell'ambito familiare.

Un'altra distinzione è quella che contrappone chi considera il problema in termini di spesa totale in attività illegali o non denunciate, a chi si riferisce invece ad un utilizzo netto di risorse.

Infine, vi è anche chi, come Giuseppe Roma, vorrebbe includere nella definizione e nel calcolo dell'economia sommersa tutte le spese in attività illegali e chi invece vorrebbe considerare i soli proventi di tali attività.

È possibile evidenziare tre ambiti diversi attraverso cui osservare l'economia sommersa.

Il sommerso economico (o economia non dichiarata): riguarda quelle attività economiche caratterizzate dalla liberata volontà di non rispettare gli obblighi di natura fiscale e contributiva, con l'obiettivo principale di ridurre i costi;

Il sommerso giuridico (o economia illegale): si riferisce a quei beni e servizi la cui vendita, distribuzione e possesso è proibita per legge, o ad attività che sono illegali perché svolte da un soggetto non autorizzato;

Il sommerso statistico (o economia non osservata): sono attività non osservate direttamente a causa delle caratteristiche economiche (attività ambulanti), oppure a causa di carenze di tipo statistico (mancata risposta ai questionari delle indagini).

Partendo dal presupposto che il sommerso si manifesta in forme differenti a seconda del contesto istituzionale e normativo vigente, così come il tessuto socioeconomico, può essere utile prendere in considerazione delle classificazioni alternative che consentono di valutare meglio le molteplici dimensioni del sommerso.

Ad esempio, osservando la natura e la dimensione dell'attività nascosta è possibile distinguere tra lavoro nero e vere e proprie imprese che occultano (parzialmente o interamente) la produzione (e quindi anche il lavoro). In tal caso si parla di:

- lavoro sommerso: in cui non sono osservati i lavoratori di imprese regolari che ricorrono a manodopera in nero, oppure occultano una parte di quella regolare;

- sommerso d'impresa: in cui sia l'impresa, sia i lavoratori sono sconosciuti alle autorità e all'attività economica è basata interamente sull'irregolarità.

L'economia sommersa si presenta così sotto aspetti differenti: vi sono aree sommerse, in cui la mancata osservazione e rilevazione è totale, dal momento che riguarda sia l'impresa che il lavoratore; altre parzialmente sommerse, dove ad essere sommerso è il lavoratore stesso o solo una parte della prestazione lavorativa (Lucifora C., 2003).

Il caso di sommerso d'impresa è ovviamente il più grave, perché si riferisce a situazioni in cui il sommerso è realmente radicato nella struttura produttiva, configurando un coinvolgimento di imprenditori e lavoratori in condizioni di

occultamento di intere attività economiche.

Il caso di lavoro sommerso è probabilmente più diffuso, in quanto interessa attività economiche osservabili e rilevate dalle statistiche che, tuttavia, ricorrono al lavoro nero per ridurre (impropriamente) il costo del lavoro e gli altri oneri previsti per legge.

Il sistema dei conti nazionali include nell'economia non osservata tre aree: le attività illegali, le attività sommerse (che includono il sommerso economico-statistico), e infine le attività informali.

A titolo di esempio, nelle attività illegali vengono incluse: la produzione e il commercio di sostanze stupefacenti, il contrabbando e altre forme di mercato nero.

Nelle attività sommerse, ritroviamo le attività non dichiarate che eludono o evadono le regole imposte dalla legislazione fiscale e previdenziale.

Infine l'economia informale che riguarda le attività economiche che eludono i costi e che sono escluse dai benefici garantiti dalle leggi e dai regolamenti amministrativi concernenti le relazioni di proprietà, le licenze commerciali, i contratti di lavoro, i crediti finanziari e i sistemi di previdenza sociale.⁵

Questa classificazione, ispirata dai conti economici

⁵ Il concetto di informale utilizzato nella letteratura è alquanto vago e impreciso. A titolo di esempio, Portes, Blitzer e Curtis definiscono il settore informale come la somma delle attività svolte all'esterno delle moderne relazioni contrattuali di produzione; Tanzi attribuisce la differenza tra settore formale e informale alle caratteristiche organizzative delle relazioni di scambio; Frey identifica il settore informale con quelle attività che eludono i regolamenti ufficiali e i vincoli in materia di legislazione del lavoro; infine Amin considera come informali le attività economiche a cui manca uno status ufficiale, operando al di fuori del sistema di incentivi o di previdenza sociale offerti e garantiti dallo Stato e dalle istituzioni.

nazionali, secondo Claudio Lucifora, consente di chiarire meglio i contorni e la natura delle attività sommerse e soprattutto di fornire un quadro esaustivo delle fonti economiche che contribuiscono alla formazione del reddito nazionale e che, a vario titolo, non possono essere osservate, rilevate e misurate.

2. Le metodologie di stima

In questo contesto è opportuno notare come, per quanto riguarda i paesi dell'Unione Europea (UE), nella misurazione del sommerso ai fini della contabilità nazionale di fatto si tenga conto solo del sommerso economico-statistico essendo sia le attività illegali, sia la cosiddetta economia informale attualmente escluse dalle stime dell'economia sommersa.

I metodi di stima diretti ricorrono alla somministrazione di questionari (in forma anonima) a individui o imprese e sono finalizzati ad individuare comportamenti volti ad occultare redditi, o posizioni lavorative.

Alternativamente, una misura del sommerso può essere ottenuta dai risultati degli accertamenti di natura fiscale e contributiva condotti periodicamente dagli enti finanziari e previdenziali.

Nelle indagini svolte presso le famiglie viene chiesto se gli individui abbiano attivamente partecipato, in uno specifico periodo di tempo, all'economia sommersa in veste sia di lavoratori, sia di consumatori.

In genere, i questionari sono strutturati in modo tale che agli

intervistati non risulti immediatamente evidente l'obiettivo finale delle domande rivolte loro.

Nel caso in cui un campione di individui sia rappresentativo e strutturato in modo tale da superare ogni reticenza dell'intervistato a rivelare la verità, è possibile ottenere una stima convincente della diffusione dell'economia sommersa.

In particolare, indagini di questo tipo hanno il pregio di catturare informazioni dettagliate circa la composizione dell'attività sommersa, la struttura della forza lavoro irregolare e in merito alla cause e alla diffusione sul territorio.

Il limite più ovvio di questa procedura risiede nel fatto che i risultati sono fortemente condizionati dalla disponibilità a cooperare degli intervistati, dalla rappresentatività del campione e dalla forma con cui le domande sono formulate.

Verosimilmente, pur ottenendo informazioni molto dettagliate sulla struttura del mercato del lavoro sommerso, gran parte dell'economia sommersa non può essere rilevata in questo modo e ciò non permette una valutazione esaustiva del fenomeno (Lucifora C., 2003).

A titolo di esempio, si possono considerare come tentativi di misurazione con questo approccio quelli condotti in Norvegia e in Italia.

In questi lavori, come spiega Lucifora, la procedura adottata per la valutazione del lavoro irregolare viene solitamente strutturata in due fasi:

1. inizialmente, vengono separati coloro che dichiarano di

lavorare regolarmente da quelli che dichiarano di non avere un'attività regolare.

2. in seguito- a distanza di qualche mese- si domanda a questi ultimi se abbiano svolto anche per poche ore, un' attività lavorativa contribuendo così, seppur in misura minima, al reddito della propria famiglia.

Nella misura in cui l'anonimità delle informazioni raccolte è garantita e gli individui rispondono sinceramente, questo metodo fornisce dettagli sulle modalità di svolgimento del lavoro sommerso che solitamente sfuggono alle rilevazioni tradizionali.

Una stima alternativa dell'economia sommersa può essere ottenuta anche attraverso controlli fiscali che si basano sulla misurazione della differenza tra il reddito dichiarato e il reddito realmente accertato per mezzo delle verifiche ufficiali.

Le indagini fiscali rispondono ad una funzione di vigilanza sul sistema economico e hanno il vantaggio di fornire accurate informazioni sulle modalità con cui alcuni gruppi di individui non dichiarano in parte o del tutto il proprio reddito.

Tuttavia, anche in questo caso, risulta molto difficile giungere ad una stima esauriente dell'economia sommersa, perché il campione di individui soggetto a controllo non è casuale: le indagini sono spesso indirizzate verso quelle categorie di persone maggiormente propense all'evasione.

Venendo quindi a mancare la rappresentatività del campione di individui sottoposti ad accertamento, risulta difficile estendere i risultati ottenuti all'intera popolazione.

I metodi indiretti sono quelli più usati dagli economisti per ottenere una stima aggregata delle dimensioni del fenomeno, utilizzando le fonti statistiche e/o amministrative disponibili.

Si tratta di metodi puramente empirici che spesso si fondano su assunzioni piuttosto restrittive e che non hanno alla base alcun modello economico di riferimento.

La maggiore disponibilità e la migliore qualità delle informazioni statistiche rispetto al passato, insieme con l'affinamento delle metodologie di stima, hanno portato negli ultimi anni ad una nuova attenzione alle metodologie di stima indiretta del sommerso e ad una rinnovata vitalità nel dibattito sia a livello nazionale, sia internazionale.

L'obiettivo di queste procedure di misurazione è una quantificazione del sommerso attraverso lo studio di variabili economiche rilevate nell'ambito delle indagini periodiche o a partire da archivi amministrativi.

L'analisi degli indicatori economici opportunamente costruiti permette di cogliere possibili discrepanze che sarebbero imputabili all'economia sommersa.

Le metodologie di stima più utilizzate cercano di rilevare lo stesso fenomeno (prodotto nazionale, occupazione, imponibile fiscale, domanda di moneta, ecc.) da fonti informative diverse e di ricostruire i contorni e le dimensioni del sommerso dalle incongruenze tra le diverse fonti.

Altri studi affrontano la stima del sommerso attraverso l'analisi dei consumi di energia elettrica ritenuti l'indicatore più

adeguati per la misurazione dell'effettivo prodotto nazionale.

Infine, in alcuni contributi più recenti, sono stati sviluppati modelli più complessi che consentono di tener conto del concorso di diversi fattori e che in generale garantiscono risultati potenzialmente più robusti nella stima dello stesso (Lucifora C., 2003).

Per sommerso si indicano tutti quegli illeciti di tipo amministrativo e penale che, per la loro mancata rilevazione, non rientrano nei normali circuiti ufficiali di statistiche giudiziarie.

La mancata rilevazione è dovuta alla loro impossibilità nell'essere registrati, o per la mancata denuncia delle vittime o perché non vengono scoperti dall'Autorità Giudiziaria.

3. Tipologie di sommerso

Dalla fenomenologia del sommerso, come afferma anche Lucifora, si delineano tre diverse tipologie:

1. il sommerso deviante tout court, che pur esprimendo talora un certo tradizionalismo (come ad esempio la criminalità organizzata) si pone, rispetto all'emerso, come negativo ma non compiutamente come alternativo;
2. il sommerso supplente, che pur violando formalmente l'ordine emerso sopperisce a momentanee difficoltà di questo;
3. il sommerso innovativo, che pur violando l'ordine emerso tenta di anticiparne l'evoluzione.

Il sommerso supplente e quello innovativo ne evidenziano le

smagliature progettuali e/o l'intempestiva di intervento, mentre il sommerso deviante ne evidenzia le insufficienze repressive.

Tale fenomeno si differenzia dall'analogo e corrispettivo termine anglosassone di dark number (numero oscuro) per il costante richiamo alla funzione economica della criminalità da parte della letteratura specializzata.

In tali cifre oscure rientrano tutta un'altra variegata schiera di illeciti, tra le quali ricordiamo l'abusivismo edilizio e commerciale, l'evasione fiscale ed il lavoro nero, venendoci a trovare di fronte non solo ad una tipologia di sommerso definito criminale ma, soprattutto, di fronte ad una fenomenologia economica empiricamente e teoricamente poco conosciuta, di scarsa osservabilità e sostanzialmente identificabile con tutta l'area dell'economia illegale.

Tale assunto ci porta inevitabilmente a ricondurre e quindi connettere il problema del non osservabile a quello dell'inefficacia del diritto, sottolineandone la fallibilità dal punto di vista degli apparati pubblici implementativi dell'Autorità Giudiziaria, preventivi prima e repressivi dopo.

Risoluzione definitiva di tale fenomenologia non può essere che individuata in un vasto piano di mutamento giuridico, inteso come adattamento dinamico dal punto di vista evolutivo e quindi con un indice di adattabilità al contesto sociale e culturale di riferimento molto elevato.

Il sommerso sembra configurarsi secondo la fisionomia e l'efficienza storica delle istituzioni pubbliche e la loro

conseguente quindi capacità di progettare nuove leggi e verificarne l'implementazione.

L'inconsistenza di una politica criminale attuativa pronta e reattiva all'allarme sociale del momento storico di riferimento, la conseguente inefficacia dell'apparato socio-politico del paese, creano disagio scatenando anomia.

Da tali assunti ne scaturisce un quadro normativo inadeguato e completamente inefficiente.

Le varie tipologie di crisi del diritto in Italia si devono allora necessariamente inquadrare e forse definire meglio.

Una prima definizione si può reperire dall'andamento dell'amministrazione della giustizia in Italia, sia in termini di cronica ed endemica lentezza nei giudizi, sia in termini di mancato aggiornamento legislativo del sistema processuale, specie penale, nonché nel sistema formativo e di reclutamento dei magistrati, sia nella cosiddetta mancanza di certezza del diritto.

La crisi si definisce allora come inefficienza o distorsione di strutture giudiziarie causate dall'inadeguato intervento legislativo.

Una seconda definizione abbraccia le problematiche che lamentano tutta una serie di cavilli istituzionali derivanti dalla crisi dei rapporti politici dovuti alle dinamiche di dibattiti sui sistemi elettorali, fattibilità legislativa, modelli di governabilità.

La crisi del diritto è qui vista come crisi di una serie di istituzioni pubbliche da riformare poiché risultate inadeguate alle

esigenze di funzionamento della cosa pubblica.

La terza definizione vede la crisi del diritto come deperimento delle istituzioni a fronte di un incalzante evoluzione sociale delle varie forme di criminalità.

Da tali caratteristiche si può delineare una definizione unica di crisi del diritto e cioè la crisi è vista come progressivo deterioramento degli apparati legislativi pubblici, già di per se inadeguati a far fronte ad una società criminale in continua evoluzione, sia dal punto di vista conoscitivo- normativo, che culturale- tecnologico.

L'economia irregolare è il lato oscuro, incentivato dalle scelte di governo, dell'attuale modello di sviluppo.

La Cgil, sin dal 2001, ha impostato la sua più recente elaborazione e proposta di contrasto al fenomeno.

Da allora ad oggi il fallimento della legge 383/01 ha confermato l'inadeguatezza del governo.

Il fenomeno del lavoro nero rappresenta purtroppo una componente strutturale del nostro sistema produttivo, con una relazione strettissima tra dinamiche del reddito prodotto, qualità del sistema produttivo in senso lato ed espansione dello stesso sommerso.

Non c'è lotta al lavoro nero e quindi non c'è contrasto all'economia sommersa senza una politica per la crescita dell'occupazione e dello sviluppo.

Un grande e drammatico problema è di fronte al paese.

Esso riguarda gli oltre 3,5 milioni di lavoratori che operano in

attività irregolari.

Molte stime attribuiscono all'economia sommersa una quota di Pil intorno al 17% e, secondo l'Istat, il fenomeno continua a crescere e oggi coinvolgerebbe il 15% dei lavoratori. Siamo comunque al 25-26% sul Pil, di economia irregolare onnicomprensiva (Megale A., Tartaglione C., 2006).

Per questo, fare emergere il sommerso è una vera e propria sfida.

È un problema italiano ma ormai è riconosciuto essere anche un problema europeo.

4. Studio del fenomeno del sommerso

Osserviamo cosa si guarda in un contesto socio-economico quando si studia il tema del sommerso.

“Il punto d'avvio di questo lavoro di ricostruzione delle varie aree dell'economia non ufficiale è la separazione tra attività legali ed illegali.

Due fenomeni che si realizzano in modi completamente diversi: nel primo c'è un illecito nell'esercizio di una offerta economica riconosciuta come legale; nel secondo ci sono invece beni e servizi illegali.

All'interno di questa prima macro classificazione è possibile definire quattro successive sub aree di illecito economico: attività il cui esercizio è riconosciuto dalla legge ma svolte da operatori non autorizzati (alcuni casi tipici sono il contrabbando, o l'esercizio di professioni- avvocato, medico,

commercialista- senza essere iscritti ai relativi ordini) e attività economiche cosiddette criminali in quanto è illecito l'oggetto della stessa attività (gli esempi più comuni sono la vendita di stupefacenti e lo sfruttamento della prostituzione), tutte e due inserite nell'ambito dell'illegalità.

Sommerso economico ed economia informale, ambedue entro l'area della legalità, ma differenti per il livello di istituzionalizzazione dell'attività e del lavoro svolto.

In questa classificazione un passaggio dai contorni imprecisi è senz'altro la separazione dal sommerso economico di quella componente riconducibile all'economia informale” (Megale A., Tartaglione C., 2006, pp. 15-16).

L'economia informale è un'economia fatta di basso livello di organizzazione, dove è quasi inesistente la divisione tra lavoro e capitale, e i rapporti di lavoro si basano su interrelazioni personali, di parentela e sociali.

In larga parte si tratta di relazioni occasionali svolte al di là dei rapporti di lavoro permanenti.

Queste caratteristiche spostano l'attività economica dal lato imprese e quello famiglie.

5. Le forme di irregolarità

L'ambito più definito del sommerso economico può essere utile studiarlo rispetto alle forme di irregolarità.

In primo luogo osserviamo le forme di irregolarità sulle autorizzazioni e sugli obblighi normativi:

- procedure societarie o lavoro autonomo (atti costitutivi, ecc.);
- esercizio di attività (licenze, iscrizioni, patentini, ecc.);
- iscrizione registro ditte;
- costruzione o trasformazione (autorizzazioni).

In secondo luogo vediamo le forme di irregolarità fiscali:

- codice fiscale e partita Iva;
- dichiarazione dei redditi e Iva;
- evasione totale;
- sotto fatturazione;
- elusione.

Infine, le forme di irregolarità sul lavoro:

- utilizzo irregolare dei contratti atipici;
- violazione normative sulla sicurezza;
- violazioni Inps e Inail;
- retribuzioni più basse di quelle contrattuali;
- fuori busta;
- irregolarità negli orari.

Se si rimane nel campo delle irregolarità che coinvolgono il lavoro, che è anche l'area su cui si sviluppa larga parte dell'impegno pubblico dell'emersione, è possibile distinguere ancora:

- il sommerso d'azienda: quando restano sconosciuti alle autorità sia l'azienda che il lavoratore;

- il sommerso di lavoro: laddove le aziende regolari (ossia che hanno personalità giuridica, una contabilità formalizzata, e producono un reddito visibile) utilizzano manodopera aggiuntiva

o occultano parte della prestazione lavorativa dei dipendenti.

È poi possibile separare le situazioni di totale assenza di rapporto formalizzato tra impresa e lavoratore dalla categoria diffusamente definita lavoro grigio:

- lavoro nero: l'occupazione non visibile, in quanto totalmente nascosta alle stesse istituzioni;

- lavoro grigio: sono lavoratori in gran parte esclusi dalle statistiche sul sommerso che pur presenti nei libri paga dell'impresa e godendo di una posizione contributiva (condizione invece esente per quelli totalmente in nero), operano senza una piena e corretta applicazione di contratti e leggi (Lucifora C., 2003).

Alcune irregolarità che possono essere ricondotte a questa tipologia sono: un distorto uso di alcune forme contrattuali atipiche; la parziale applicazione dei Ccnl nei livelli salariali e negli altri istituti; l'allungamento dell'impegno lavorativo senza corrispondere straordinari ed indennizzi; e infine, la grave disapplicazione della normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

In ultimo, rimanendo sempre nell'area del lavoro, oltre alla separazione tra grigio e nero è sicuramente utile tener distinti:

- irregolari esclusi dal mercato ufficiale del lavoro: sono quelli che non hanno altra posizione sul mercato del lavoro se non quella irregolare (al cui interno possono essere compresi anche gli immigrati clandestini che non hanno alcuna possibilità di lavorare nel mercato ufficiale);

- doppio lavoro: chi invece mette insieme un'attività regolare con una seconda attività sommersa.

Osserviamo le cause che ci sono dietro alla scelta dell'irregolarità provando a far sintesi di queste motivazioni riportando con 7 titoli quanto in letteratura si riconosce come elemento esplicativo di una dilatazione dell'economia sommersa:

- un'organizzazione imprenditoriale arretrata, scarsamente attrezzata per strategie di sviluppo e qualificazione, che in un contesto dove esiste un basso rischio di contenzioso preferisce agire sulle leve del costo e non sugli investimenti.

- Una crescente aggressività competitiva, che per quei settori o produzioni dove è più alta l'elasticità del prezzo, spesso si risolve nella minimizzazione dei costi aziendali.

- Una debole percezione dello stato di diritto, con molte imprese indifferenti alla responsabilità sociale e una governance tollerante alla possibilità di un'economia che disattende l'obbligo di una piena applicazione delle regole.

- Un eccessivo onere pubblico, da intendersi come vincoli amministrativi, peso burocratico, elevato livello della pressione fiscale e contributiva.

- Un modello regolativo rigido, che non guarda alle differenze tra sistemi e che spesso diventa inadeguato rispetto alle nuove forme organizzative dell'economia e alle modificazioni della composizione settoriale.

- Un'inadeguatezza dei contesti locali, carenti nelle infrastrutture materiali e immateriali; una situazione che per le

imprese si traduce in uno svantaggio competitivo a cui spesso si fa fronte forzando i meccanismi regolativi dell'attività imprenditoriale.

➤ Un dualismo territoriale con aree in ritardo di sviluppo dove non esistono le condizioni per assorbire nel circuito della regolarità le risorse occupazionali presenti nel territorio (Lucifora C., 2003).

Quindi, anche rispetto alle cause, un problema multidimensionale, un complesso di ragioni che coinvolgono l'insieme della comunità politica economica.

Come ultimo elemento esplicativo del fenomeno guardiamo alle sue conseguenze socio-economiche.

Le diseconomie del sommerso possono essere ricondotte a quattro aree.

1. il circuito dell'economia: le ragioni dell'economia riguardano l'indebolimento della logica di mercato, questo come conseguenza sia della concorrenza sleale tra imprese che della distorsione nell'offerente di lavoro.

L'effetto è l'impoverimento dei sistemi economici.

2. il funzionamento dell'apparato pubblico: la conseguenza sul pubblico si misura in termini di sfiducia nei rapporti Stato e cittadino e di perdita di introiti fiscali e contributivi a scapito del funzionamento del servizio collettivo e delle prestazioni sociali.

3. il contesto sociale: la convivenza con un sistema fuori dalle regole erode il capitale sociale e civico e mette in discussione il fondamentale pilastro dello Stato di diritto che regola le relazioni

di una collettività. Il maggior rischio che c'è dietro alla tolleranza della non regolarità è quello della normalizzazione e quindi l'arretramento su sistemi a bassa qualità sociale.

4. l'ambiente: abusivismo edilizio, destinazione industriale di spazi non attrezzati, sono comportamenti che molto spesso si coniugano con l'imprenditoria che evade tutele del lavoro e vincoli fiscali (Lucifora c., 2003).

Questo era l'ultimo passaggio della definizione delle possibili conseguenze socio-economiche del sommerso, possiamo arrivare a dire che nell'insieme, si tratta di un fenomeno che interferisce con il funzionamento del corpo sociale in tutte le sue parti.

6. Dati sul tema del sommerso in Italia

“Gli ultimi dati sull'economia sommersa in Italia ci restituiscono una situazione in cui il fenomeno ha raggiunto una dimensione vicina a 3,5 milioni di unità lavoro, per un valore aggiunto che si assesta intorno ai 200 miliardi di euro.

Questi numeri elaborati dall'Istat corrispondono al 14-15% della forza lavoro e al 15-17% della complessiva ricchezza prodotta nel paese.

Come ci ricorda anche il Censis in uno dei suoi ultimi rapporti sul sommerso, la Commissione europea ha recentemente confermato, per l'Italia, la valutazione di un 17% del Pil che sfugge alla tassazione, determinando un vuoto teorico nelle entrate superiore agli 85 miliardi di euro annui.

Ad un'analisi della provenienza del sommerso economico,

recenti dati Istat attribuiscono il volume del Pil irregolare per il 43% a sotto dichiarazioni del fatturato ottenuto con un'occupazione regolarmente iscritta nei libri paga e per il 46% all'uso di lavoro non regolare ed il rimanente 11% è invece attribuito alla riconciliazione tra le stime dell'offerta di beni e servizi con quelle della domanda.

Benché i numeri siano già particolarmente significativi, la stima dell'intensità del fenomeno sul Pil fa un forte balzo in avanti quando si prende in considerazione il dato complessivo dell'economia non ufficiale, legale ed illegale” (Megale A., Tartaglione C., 2006, p. 25).

La fonte Ocse attribuisce all'Italia un sommerso economico pari al 27% del Pil.

Stando sempre alla stessa fonte, l'economia sommersa è un problema che non riguarda solo l'Italia.

Si è in una situazione in cui la quota di shadow economy è cresciuta in tutti i paesi dell'Europa occidentale e si attesta intorno ad una media del 18% del Pil.

All'interno di questa media, gli unici paesi che registrano quote di irregolarità inferiori al 10% sono l'Austria e la Svizzera.

Dimensioni di sommerso non distanti dall'Italia, e comunque superiori al 20% del Pil, vengono stimate invece per Spagna, Grecia e Belgio. Per tutti gli altri paesi il dato di irregolarità si attesta in una fascia 13-19%.

In termini di occupazione, nel periodo 1992-2003, le unità di lavoro irregolari sono prima aumentate del 15%, una variazione

che ha fatto balzare il peso degli irregolari dal 13,4% del 1992 al 15,1% del 2001, per poi cambiare direzione nel biennio 2002/2003 e portare ad un tasso tra il 13 e il 14%.

Una svolta, quella del 2002, che può essere attribuita quasi esclusivamente all'effetto di una registrazione dei numeri sugli immigrati a cui secondo i provvedimenti 189/2002 e 222/2002 è stata concesso il permesso di soggiorno quando associato alla copertura di un posto di lavoro.

Un altro contributo importante per comprendere meglio le caratteristiche di questo fenomeno e quindi le ragioni che lo determinano è senz'altro l'analisi dell'irregolarità rispetto alle categorie professionali.

A questo proposito, utilizzando di nuovo la fonte Istat, che consente di separare le due principali categorie professionali (autonomi e dipendenti) si scopre che il problema del lavoro irregolare si concentra in larga parte tra i dipendenti.

Un quadro completo sulla diffusione del fenomeno del lavoro irregolare rispetto alle categorie professionali non può mancare di una verifica nell'ambito del lavoro para subordinato.

Si tratta di una platea di lavoratori che nel corso degli anni ha raggiunto dimensioni particolarmente significative.

Si parla di una tipologia di lavoro che per le sue caratteristiche potrebbe nascondere un fenomeno di irregolarità nella forma della simulazione del contratto.

In altri termini, e in modo più preciso, là dove nell'ambito dei rapporti di collaborazione si dovessero verificare la mancanza di

una corretta e totale applicazione di leggi e contratti, ci si troverebbe di fronte ad una fattispecie di irregolarità, quella dell'elusione contrattuale, che nella pratica delle indagini sul fenomeno può essere inquadrata tra le forme di lavoro grigio.

Questa disfunzione economica del sommerso, che le statistiche ufficiali attribuiscono a molti paesi dell'Europa occidentale, si distribuisce in modo diseguale tra settori (Megale A., Tartaglione C., 2006).

Secondo un'indagine della Commissione europea, i comparti dove è più presente la pratica dell'irregolarità occupazionale sono: agricoltura, servizi alla persona, industria del tessile, edilizia, commercio e attività del turismo.

Anche l'Italia si inserisce senza grosse differenze in questa attribuzione settoriale fatta dalla Commissione.

7. Settori di sviluppo del sommerso

Questa fotografia del sommerso prende forma componendo andamenti diversi per macro settore.

A questo proposito si scopre che:

➤ in agricoltura nonostante qualche oscillazione, il numero delle unità irregolari sembra essere avviato ad una diminuzione strutturale. Risultato che però si associa ad una progressione accentuata del tasso di irregolarità;

➤ nell'economia dei servizi questo fenomeno di crescita della diffusione degli irregolari si ripete. In questo caso si è di fronte ad un settore che si caratterizza per un forte sviluppo

occupazionale trainato in maggior misura delle forme di lavoro sommerso;

- nell'edilizia è particolarmente marcata la distorsione di uno sviluppo che prende forma intorno alle componenti irregolari dell'occupazione;

- l'industria, invece, è l'area produttiva dove si registrano i segnali più espliciti di opposizione al sommerso.

In questo settore è, infatti, evidente una strutturale diminuzione del lavoro nero a cui, diversamente da quanto accade negli altri aggregati economici, si associa un andamento dell'occupazione regolare che trascina una diminuzione del tasso di irregolarità;

- l'area dei servizi domestici, in termini di irregolarità, continua ad essere quella più esposta al fenomeno. Precisamente, i dati del 2002, e quindi successivi al provvedimento di regolarizzazione dei lavoratori extra comunitari, stimano una situazione in cui il 72% della quantità di lavoro destinato ad attività domestica è svolto in modo irregolare;

- altro settore, quello dei trasporti e della comunicazione, è emblematico di un'economia largamente pervasa da esercizi imprenditoriali che organizzano la propria attività utilizzando manodopera senza rispettare la normativa del rapporto;

- altra situazione riguarda l'intero apparato dei servizi alle imprese, informatica, attività immobiliare e noleggio. In questo macro settore, dopo un decennio di forte crescita del fenomeno (+ 36% dal 1992 al 2002) la quantità di lavoro irregolare supera

di poco le 400 mila unità e il livello interno di sommerso si attesta intorno al 15%;

➤ il turismo è l'ambito dei segmenti più esposti al lavoro nero. Nell'insieme delle attività riconducibili a questo settore (in cui i comparti principali sono alberghi, bar e ristoranti) continuano a registrarsi livelli di sommerso particolarmente alti.

“Per quanto riguarda invece i settori dove il problema del lavoro irregolare si attesta su livelli sotto la media nazionale, è senz'altro utile fare qualche considerazione sulla situazione nell'area del commercio, dei servizi sociali, finanziari e dell'istruzione.

Nel primo settore, quello del commercio, i dati del 2002 descrivono una situazione dove la quantità di lavoro svolto disapplicando leggi e contratti si attesta su livelli ancora particolarmente alti.

Nell'ambito della finanza il tasso di irregolarità arriva a toccare il 22%.

Nell'area dell'istruzione e quella dell'assistenza sociale ciò che allarma nell'analisi del sommerso è la variazione percentuale delle unità irregolari. Da quanto si legge dai dati Istat entrambi i settori, nel corso dell'ultimo decennio, hanno subito una crescita delle unità irregolari del 25%” (Megale A., Tartaglione C., 2006, pp. 35-36).

8. L'approccio territoriale del sommerso: Nord e Sud a confronto

Come per i settori, si scopre una situazione in cui il lavoro nero si sviluppa con intensità territoriale significativamente diversa.

Questa disomogeneità è straordinariamente evidente: l'attribuzione al Sud del 45% degli irregolari, ma ancora di più un tasso di irregolarità del 23% (contro il 10% del Nord e il 13% del Centro) conferma, un forte dualismo territoriale non solo nella velocità di crescita economica ma anche nella qualità di sviluppo.

Nel Mezzogiorno, i dati del 2002 danno un volume di irregolari che è cresciuto di 250 mila unità rispetto alla situazione del 1995; va invece in controtendenza la ripartizione settentrionale che vede sei regioni su otto all'interno di un processo in cui comincia a comprimersi la componente irregolare dell'economia.

Per quasi tutte le regioni la tendenza è stabilmente crescente fino al 2001, e l'anno su cui si concentra una forte disomogeneità nelle dinamiche regionali è il 2002.

Precisamente, nel passaggio dal 2001 al 2002 ci troviamo di fronte da un lato regioni come la Lombardia, Piemonte, Veneto, Toscana e Umbria dove l'inversione del sommerso ha dimensioni percentuali a due cifre, dall'altro lato l'area del Mezzogiorno che fatta eccezione per la Sardegna continua anche nel 2002 ad accumulare risultati negativi.

Anche in questo caso si è quindi di fronte ad un fenomeno fortemente correlato ai numeri sul provvedimento per gli immigrati.

Infatti, i dati ci consegnano una situazione in cui il sommerso si riassorbe proprio in quelle regioni dove è stata maggiore la regolarizzazione dei lavoratori extra comunitari.

Un caso emblematico è quello della Lombardia, (-15%) e la prima regione per extra comunitari emersi per effetto delle leggi 189 del 2002.

Ma come ampiamente noto, nell'analisi della geografia del sommerso le differenze tra Nord e Sud oltre ad essere di tipo quantitativo riguardano anche le sue caratteristiche (Roma G., 2001, p. 59).

A questo proposito, una sintesi interessante è quella proposta nel rapporto Svimez⁶ pubblicato nel 2003 *“Il sommerso nei contesti economici territoriali: produzione, lavoro, imprese”* in cui si afferma che dall'analisi per ripartizione geografica emerge che nelle regioni del Centro-nord il lavoro irregolare costituisce in larga misura una forma di flessibilità al margine (doppio lavoro, straordinari fuori busta, primo inserimento in azienda), mentre nel Mezzogiorno l'ampia e strutturale diffusione dell'irregolarità è un indicatore del ritardo di sviluppo del territorio e della sua incompleta transizione verso la realizzazione di una struttura economica più evoluta.

Ciò che emerge in modo sempre più evidente è che nel Nord del paese il sommerso si configura come una criticità all'interno

⁶ La Svimez è l'associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno.

L'associazione è stata costituita il 2 dicembre del 1946, l'obiettivo principale dell'associazione è lo studio dell'economia del Mezzogiorno, per proporre programmi d'azione a sostegno dello sviluppo delle Regioni meridionali.

La questione meridionale è stata da sempre vista come una questione nazionale e non regionale.

di una struttura produttiva solida e in grado di esprimere uno sviluppo qualificato.

Diversamente, alla base dello stesso fenomeno, nel Mezzogiorno esiste un problema di fragilità strutturale del sistema nella sua componente socio-economica e di funzionamento dell'apparato pubblico.

Le conseguenze di questa configurazione del sistema economico sono sotto gli occhi di tutti, la tolleranza verso la pratica del sommerso come opportunità per colmare lo svantaggio competitivo di un contesto in ritardo sulle competenze imprenditoriali e sulle dotazioni di servizi e infrastrutture indispensabili per fare imprese, hanno impoverito il territorio sia nei termini dello sviluppo economico che delle complessive condizioni dei lavoratori, i quali per una larga parte sono costretti a rinunciare non solo ad un reddito adeguato ma anche alle tutele previste da leggi e contratti.

9. Le politiche di emersione

Negli ultimi dieci anni, governance pubblica e parti sociali non hanno mancato nel tentativo di dare risposte concrete al problema di un sommerso che in Italia avanza nella sua dimensione e radicamento nell'economia.

È stata organizzata anche una politica per l'emersione fatta di incentivi e assistenza al ripristino della regolarità.

I nuovi strumenti messi in campo sono quattro: in due casi si è trattato di azioni orizzontali rivolte all'universo dell'economia

irregolare: riallineamento e successiva legge 383 del 2002, in altri due casi viene articolato un intervento mirato su specifiche forme di sommerso: Agevolazioni tributarie per l'edilizia e Regolarizzazione dei lavoratori immigrati extra comunitari (Stame N., 2005 p. 88).

10. Le tipologie dell'emersione: il riallineamento

Il riallineamento rappresenta il primo passo concreto per far fronte al più grave fenomeno del sommerso nel Mezzogiorno.

Lo strumento, offrendo un temporaneo abbattimento dei costi, una sanatoria del pregresso e un contributo al superamento di alcune diseconomia del territorio, vuole incentivare le imprese meridionali al ripristino della regolarità dei rapporti di lavoro.

Un tentativo quindi di dare una risposta più pragmatica ad un fenomeno a cui si attribuisce una grossa responsabilità del ritardo economico meridionale.

Il riallineamento è giunto alla configurazione definitiva dopo un esercizio di implementazione avviato nel 1989.

Un costante lavoro di feedback ed aggiornamento che viene cadenzato da sette leggi che si sono susseguite in un periodo di 11 anni.

Il risultato è di un intervento che introduce: sedi di confronto e monitoraggio del fenomeno, un sistema più efficiente di controlli e sanzioni ed un servizio alle imprese fatto di assistenza e benefici fattoriali.

“La decisione di aderire alla proposta del riallineamento

dà, infatti, diritto, all'impresa meridionale (escluso Abruzzo e Molise) che decide di recuperare piena legalità contrattuale e legislativa nell'uso del fattore lavoro, a cinque interventi agevolativi:

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

2. regolarizzazione agevolata delle posizioni contributive e fiscali pregresse, prevedendo: una riduzione fino al 75% degli oneri e imposte dovute, l'esclusione dall'applicazione delle sanzioni e la possibilità di versare le somme dovute a rate su un periodo di dieci anni;

3. possibilità di beneficiare anche nel periodo del riallineamento del residuo regime di fiscalizzazione degli oneri sociali;

4. estinzione delle sanzioni amministrative a fronte del mancato rispetto degli obblighi in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro quando in un periodo non superiore ai 12 mesi si provvede alla regolarizzazione rispetto a quanto previsto dalla legge;

5. temporanea riduzione degli oneri sociali” (Megale A., Tartaglione C., 2006, p. 45-46).

Se si percorrono i principali passaggi sulla gradualità e le innovazioni che ne hanno integrato il suo funzionamento, si può far sintesi intorno a tre importanti momenti legislativi.

Il primo momento, il quale stabilisce il passaggio da una sperimentazione territoriale ad un riconoscimento di legge, lo si

realizza con la 389/1989 e 210/1990.

Con questi provvedimenti:

1. viene offerta l'opportunità alle imprese operanti nei territori indicati dalle leggi per gli interventi sul Mezzogiorno di usufruire dei benefici della fiscalizzazione e degli sgravi contributivi;
2. vengono delineate le forme di evasione che precludono l'opportunità di usufruire degli incentivi pubblici previsti per il Sud e di conseguenza le forme di irregolarità che possono accedere al riallineamento;
3. si comincia a disciplinare la procedura per accedere all'emersione, introducendo accordo provinciale e verbale di recepimento.

Il primo, l'accordo provinciale ha la funzione di attuare, in forme e tempi prestabiliti, programmi di graduale riallineamento dei trattamenti economici dei lavoratori ai livelli previsti dagli accordi nazionali.

Il verbale di recepimento deve essere invece sottoscritto dall'impresa e le parti che hanno stipulato l'accordo provinciale.

Un secondo momento è quello che si realizza con la legge 608 del 28/12/1996, dove per la prima volta si affronta il problema del trattamento delle situazioni pregresse, che si era dimostrato un grave limite all'efficacia dello strumento.

La terza ed ultima tappa passa attraverso l'accordo per il lavoro del 24/09/1996, l'articolo 23 della legge 196 del

24/06/1997 e le finanziarie 1999 e 2001.

Con questi provvedimenti, pur riconoscendo l'utilità che il riallineamento venga esteso a tutti i settori e potenziato nei benefici economici, si ravvisa anche la parzialità di uno strumento che si concentra esclusivamente sui benefici fattoriali rinunciando ad intervenire anche nella direzione delle diseconomie dei contesti locali.

A quest'ultima esigenza si decide di contribuire:

1. istituendo un organo di monitoraggio e assistenza dislocato sulle province;
2. qualificando l'azione di controllo;
3. rinnovando il sistema sanzionatorio.

L'attività di analisi e assistenza è affidata a Commissioni locali sotto il coordinamento di un Comitato per l'emersione presso la Presidenza di Consiglio.

La finanziaria del 1999 all'articolo 78 affida i compiti alle Commissioni locali.

Queste Commissioni sono istituite presso le camere di commercio e sono composte da quindici membri.

L'articolo 78 recita che il Comitato nazionale attua tutte le iniziative ritenute utili a conseguire una progressiva emersione del lavoro irregolare, anche attraverso campagne di sensibilizzazione e di informazione tramite i mezzi di comunicazione e nelle scuole.

Inoltre lo stesso comitato nell'obiettivo di affinare l'azione pubblica ha il compito di valutare periodicamente i risultati delle

attività degli organismi locali per l'emersione e di esamina le proposte contrattuali di emersione istruite dalle stesse commissioni.

Per quanto riguarda il regime sanzionatorio, questo è regolato con l'articolo 116 della finanziaria 2001.

Con questo provvedimento viene approvata una riforma che modifica il regime sanzionatorio per il caso di omesso e tardivo pagamento dei contributi.

Il fine è quello di evitare che la procedura sanzionatoria diventi in modo indiscriminato un ostacolo troppo gravoso a proseguire l'attività economica (Megale A., Tartaglione C., 2006).

Nella seconda metà degli anni '90 in una fase dove il riallineamento aveva portato al centro dell'attenzione l'esigenza e l'opportunità di nuovi sforzi per risolvere il sommerso, le parti sociali e il governo decidono di sperimentare un provvedimento mirato sull'edilizia.

Con le finanziarie 1999, 2000, 2001 viene messo a punto uno strumento di incentivi tributari su spese di ristrutturazione e acquisto materiali.

L'obiettivo è duplice: da un lato si vuole sostenere la domanda, dall'altro si vuole agire sulle prestazioni irregolari riducendo la soglia di interesse dei committenti ad accedere ad un servizio che evade obblighi contributivi e fiscali.

Per raggiungere i due obiettivi si decide di incentivare la domanda instaurando un meccanismo tributario (IRPEF e Iva) ad esclusivo vantaggio dell'offerta regolare.

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

Vediamo come funzionano le due parti del provvedimento.

Il primo incentivo consiste nella possibilità di detrarre dalle imposte sui redditi una quota del 36% delle spese sostenute per la ristrutturazione di case e parti comuni di edifici residenziali.

A questo beneficio possono accedere persone fisiche, residenti o meno nel territorio dello Stato, proprietari degli immobili o titolari di diritti reali sugli immobili.

Il secondo incentivo di questo provvedimento mirato all'edilizia consiste nell'abbattimento Iva dal 20% al 10%, anche qui, per attività di manutenzione ordinaria e straordinaria su fabbricati a prevalente destinazione abitativa privata.

Nella configurazione sin qui descritta, questo intervento, che ha cominciato ad operare con la deduzione IRPEF nel 1998 per poi essere rafforzato con l'incentivo Iva, resta l'unica azione di emersione che continua ad essere operativa.

11. Le tipologie dell'emersione: l'emersione automatica e l'emersione progressiva: Legge 383/2002

Gli ultimi due provvedimenti approvati per integrare l'azione pubblica sul sommerso, come minuziosamente delineati da Agostino Megale, sono quello dell'emersione automatica e quello successivo dell'emersione progressiva.

Il riferimento per entrambi è la legge 383 del 2002, che

organizza un primo percorso di regolarizzazione di dipendenti, collaboratori e attività agricole attraverso la presentazione da parte del datore di lavoro di una dichiarazione di emersione presso l'Agenzia delle Entrate.

Questo impegno alla regolarizzazione fa scattare una procedura: di sanatoria agevolata del pregresso; e di incentivi fiscali e contributivi sui tre anni successivi alla dichiarazione di emersione.

Lo stesso meccanismo di incentivazione fiscale e contributiva è previsto nella procedura di emersione progressiva.

L'implementazione rispetto alla procedura automatica riguarda invece l'estensione su altre situazioni di sommerso e l'opportunità di pianificare il ripristino della regolarità.

La principale novità di questa seconda procedura è, infatti, nella possibilità di regolarizzare in modo graduale oltre il mancato rispetto degli obblighi fiscali e previdenziali, anche la mancata applicazione della parte economica del Ccnl, e le inadempienze in materia di ambiente, igiene e salute, sicurezza del lavoro, edilizia, e urbanistica.

Per accedere a questi meccanismi dell'emersione progressiva, non basta come per il primo provvedimento la sola dichiarazione. Il datore di lavoro è, infatti, obbligato a presentare anche un proprio piano individuale di emersione.

Il soggetto a cui deve essere indirizzato questo piano e che avrà la responsabilità di approvarlo e controllarne l'adempimento è il Comitato per il lavoro e l'emersione (Cles).

Questo organismo territoriale ha sede in ogni capoluogo di provincia ed è composto da 16 membri nominati dal prefetto: i primi otto sono designati dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Ministro dell'ambiente, Inps, Inail, Comune, Regione e Prefettura; gli altri otto sono designati in maniera paritetica dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e delle imprese.

Al Cles che riceve il piano è attribuita la responsabilità.

In un periodo di 60 giorni dalla presentazione del piano di valutare la proposta di adeguamento verificandone la fattibilità tecnica, l'opportunità di modifiche, la conformità ai minimi contrattuali previsti negli accordi sindacali.

Una volta approvato il piano, di monitorare l'andamento dei programmi di adeguamento normativo e retributivo durante il periodo di attuazione.

Con entrambi i provvedimenti (emersione automatica e progressiva), viene data la possibilità di regolarizzare gli anni pregressi e beneficiare di un abbattimento fiscale e contributivo per il triennio successivo alla dichiarazione di emersione (Megale A., Tartaglione C., 2006).

12. Le tipologie dell'emersione: Legge 189/2002 e Legge 222/2002

Con le leggi 189/2002 e 222/2002, secondo rilevanti studiosi, tra i quali spiccano i nomi di Agostino Megale e Clemente Tartaglione, è stato attivato un nuovo strumento per l'emersione, mirato alla regolarizzazione dei lavoratori immigrati

extra comunitari.

L'intervento, vincolato alla scadenza di due mesi dall'entrata in vigore della legge (11 novembre 2002), dà la possibilità di sanare le situazioni di lavoratori extra comunitari occupati in modo non regolare.

Le categorie previste sono gli extra comunitari che non abbiano commesso reati penali e che sprovvisti di permesso di soggiorno, o con permesso non idoneo, vengono impiegati in modo continuativo, almeno nei tre mesi antecedenti l'entrata in vigore della legge, nel lavoro domestico.

La responsabilità della richiesta di regolarizzazione è attribuita al datore di lavoro, mentre al lavoratore è data la possibilità, quando sussistono le condizioni e non viene attivata la procedura, di una vertenza che gli garantisce un permesso di lavoro straordinario per sei mesi.

L'adesione al provvedimento sana le posizioni di irregolarità occupazionali, liberando le parti dalla punibilità per le violazioni delle norme relative al soggiorno e al lavoro.

Altresì, dà il diritto al lavoratore extra comunitario ad un permesso di soggiorno per la durata di un anno, rinnovabile quando viene dimostrata la presenza di un rapporto di lavoro e la regolarità della posizione contributiva.

Per ottenere questi benefici il datore di lavoro deve impegnarsi al pagamento di un contributo forfettario per un importo di 700 euro (290 euro quando lavoratore domestico) e a stipulare un contratto di lavoro subordinato a tempo

indeterminato o determinato, purché superiore ad almeno un anno e vincolato ai Ccnl vigenti.

13. Le tipologie dell'emersione: l'esperienza dei tavoli settoriali

Terminata la fase della legge 383 del 2002, il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali e il Comitato per l'emersione del lavoro non regolare hanno avviato, dal giugno 2003, i Tavoli settoriali sul lavoro irregolare.

L'iniziativa ha come obiettivo l'istituzione di una sede permanente di confronto tra le parti sociali e i soggetti istituzionali sulla problematica del sommerso con il compito di individuare le strategie e le politiche attive volte a favorire i processi di emersione.

“Concretamente, con l'attivazione di questi tavoli si vuole dare avvio alla sperimentazione di un esercizio di policy le cui caratteristiche fondanti dovrebbero essere: il riconoscimento delle specificità settoriali quali elemento di analisi ed elaborazione di una politica di lotta al sommerso.

Un approccio di policy fondato su meccanismi che rafforzano il vantaggio della legalità introducendo elementi di premialità per le imprese che operano rispettando la normativa del lavoro e di penalizzazione verso coloro che agiscono fuori dalle regole.

L'identificazione delle forze sociali quali principali attori del processo di elaborazione e di implementazione degli

interventi” (Megale A., Tartaglione C., 2006, p. 57-58).

I tavoli settoriali, in sostanza, dovrebbero diventare strumento delle parti sociali per analizzare i diversi elementi che all'interno dei settori generano il sommerso.

Effettuiamo un'analisi del primo biennio di attuazione dei tavoli settoriali.

Le aree produttive su cui hanno preso forma sono: edilizia, agricoltura, turismo, commercio, servizi alla persona e nell'ambito dell'artigianato l'attività degli auto riparatori.

Nel primo biennio di sperimentazione lo strumento del tavolo settoriale è riuscito ad intensificare un'attività di confronto tra le parti sociali proprio su quell'insieme di comparti economici particolarmente esposti al rischio di lavoro nero.

In ogni modo, per i risultati a cui le parti sociali sono giunte, le esperienze più interessanti attraverso l'incontro ai tavoli nazionali sono quelle dell'agricoltura e dell'edilizia.

Questo esercizio di analisi del fenomeno del sommerso, gestito nella forma della bilateralità, ha, infatti, portato le parti sociali invitate a questi due tavoli alla decisione di firmare due avvisi comuni (dicembre 2003 quello del settore edile e maggio 2004 quello dell'agricoltura) come strumento per indicare specifici provvedimenti su cui costruire politiche di emersione mirate al settore di riferimento.

Benché in forma limitata, l'avviso comune come strumento di concertazione per disegnare una politica condivisa di lotta al sommerso ha trovato adesione anche a livello locale.

Due casi interessanti sono l'esperienza di Frosinone nel settore degli auto riparatori e quella dell'edilizia in Calabria.

Sempre nella forma dell'intesa locale tra le parti sociali va anche ricordato il protocollo siglato ad Enna sulla legalità in edilizia.

Per quanto riguarda l'agricoltura, l'accordo firmato il 4 maggio 2004 prevede un mix di iniziative per far emergere il lavoro sommerso.

Il documento si basa sul principio che per ripristinare la regolarità nel settore è necessario combattere la concorrenza sleale di chi opera fuori dalla legalità e determinare un vantaggio competitivo per chi stabilizza l'occupazione, rispetta gli standard di sicurezza, e applica legislazione e Ccnl sul lavoro.

Secondo quanto si legge sull'avviso comune le parti riconoscono la necessità:

- di avviare un'attività di studio e monitoraggio del fenomeno del lavoro sommerso e dei risultati delle politiche di emersione;
- di migliorare il sistema di controllo e vigilanza;
- di favorire la stabilizzazione dell'occupazione;
- di semplificare le procedure per l'ottenimento delle autorizzazioni al lavoro dei cittadini extracomunitari;
- di introdurre un sistema di incentivi per favorire l'emersione del lavoro dei pensionati, per premiare le imprese che investono sulla sicurezza e abbattano il numero degli infortuni.

Di particolare rilievo è infine la richiesta di una riforma dei criteri di erogazione delle prestazioni temporanee al fine di contrastare il fenomeno del lavoro fittizio e cioè del lavoro non prestato ma denunciato all'Inps al solo fine di far percepire i previsti benefici economico e sociali.

Diversamente da quanto è successo per il settore dell'edilizia, si tratta di una proposta che non ha trovato ancora attuazione, e questo a causa di un ritardo nella predisposizione dei provvedimenti attuativi necessari per dare applicazione concreta alle diverse azioni previste dall'avviso comune.

14. Il sistema delle ispezioni

Nel corso di quest'ultimo decennio, l'attenzione politica al tema del sommerso e il sistema di interventi che a varie riprese è stato sviluppato per contrastare il fenomeno, non ha mancato di sviluppare anche proposte mirate a rafforzare il sistema ispettivo.

La prima tappa di questo iter di qualificazione e rafforzamento dell'attività di controllo è quella che si realizza nell'ambito dei provvedimenti che regolano e perfezionano lo strumento del riallineamento.

“In questa fase si interviene sul sistema ispettivo attraverso l'istituzione di una commissione centrale di coordinamento che ha come compito l'integrazione operativa dell'attività in materia di vigilanza tra Ministero del Lavoro, Ministero delle Finanze, Inps, Inail e le aziende sanitarie locali.

Si prevede il finanziamento di un'attività di formazione e

incentivazione del personale; lo stanziamento per l'assunzione di mille nuovi ispettori, e la modifica del regime sanzionatorio per il caso di omesso e tardivo pagamento dei contributi, prevedendo condizioni più agevoli per chi sceglie il ripristino volontario della regolarizzazione del rapporto con gli istituti previdenziali.

Il fine è di evitare che la procedura sanzionatoria diventi in modo indiscriminato un ostacolo troppo gravoso a proseguire l'attività economica.

Altri interventi per rendere più efficace il sistema della vigilanza prendono forma all'interno di leggi che approvano gli strumenti dell'emersione automatica e progressiva (383/2001; finanziaria 2001; legge 73 e 266 entrambe del 2002) e dalla legge di riforma del mercato dl lavoro (legge 30/2003).

L'ultimo momento di questo processo di adeguamento del sistema ispettivo è quello che si realizza attraverso il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124” (Megale A., Tartaglione C., 2006, p. 67-68).

La riforma che è proposta da questo decreto, oltre a ridisegnare il sistema ispettivo sul piano delle funzioni di coordinamento, interviene anche sui compiti e poteri assegnati agli ispettori.

In questo senso di particolare rilevanza è il fatto che si estende l'ambito della pratica conciliativa fino a prevedere la possibilità per l'ispettore di conciliare direttamente le controversie tra lavoratore e datore di lavoro.

In Italia i principali istituti/ enti che svolgono attività

ispettiva in materia di lavoro e di legislazione sociale sono Inps, Inail e le direzioni regionali e provinciali del lavoro del Ministero del Welfare.

Ciascuna contribuisce con obiettivi specifici.

L'Inps si concentra sulle verifiche di regolarità nel versamento dei contributi sociali.

L'Inail è interessato alla materia infortunistica.

Le Direzioni provinciali del lavoro, intervengono sui diversi aspetti di regolarità sul lavoro comprese le violazioni nell'applicazione dei contratti.

Naturalmente l'attività ispettiva non si esaurisce con questi tre istituti.

Per avere un dato di censimento in ambito lavoristico andrebbero, infatti, sommati anche i risultati degli istituti minori, per i quali sussiste una contribuzione obbligatoria e l'attività di vigilanza svolta dalla Guardia di finanza.

La guardia di finanza dedica sempre maggiori risorse ad indagini nell'ambito dell'evasione delle norme che regolano il lavoro.

Nonostante la molteplicità degli enti preposti al controllo, con i dati delle tre principali strutture (Inps, Inail e Ministero del Welfare) è possibile avere una rappresentazione quasi completa della dimensione dell'impegno ordinario di vigilanza contro le forme di lavoro irregolare.

Dati questi che nonostante non siano di natura campionaria, e quindi non utilizzabile per misurare la dimensione del

sommerso, sono invece sicuramente preziosi per affinare la comprensione delle caratteristiche delle attività irregolari.

Nonché per valutare la coerenza dell'impegno dell'apparato di vigilanza rispetto alle dimensioni e caratteristiche del sistema produttivo nazionale e della diffusione del sommerso nelle aziende.

Per come è organizzato il sistema, le fonti a cui è necessario accedere per ricostruire il quadro nazionale dell'attività ispettiva sono gli archivi di ciascun organo con competenza di vigilanza o almeno i rapporti che gli stessi organi sono tenuti ad elaborare annualmente.

Mentre per quanto riguarda Inps, Inail e Guardia di finanza la documentazione è facilmente reperibile, l'esercizio si rileva particolarmente complesso quando si provano ad acquisire i rapporti delle Direzioni regionali.

Pur con queste difficoltà è stato possibile mettere insieme alcune informazioni che consentono di rappresentare l'impegno del sistema ispettivo per contrastare il lavoro nero.

Il contributo più importante in termini di forza impegnate e aziende controllate è quello dell'inter gruppo Dpl/carabinieri che ha fatto accertamenti su 157 mila imprese (pari al 45% del totale).

Altrettanto rilevante è il ruolo dell'Inps che ha controllato oltre 147 mila imprese (43% del totale).

Un discorso diverso deve essere fatto per la Guardia di finanza che solo negli ultimi anni oltre alla tradizionale attività di

verifica tributaria sta attivando un raggruppamento di indagine sul lavoro sommerso.

Si tratta comunque di una novità operativa in fase di sviluppo che in questo momento si ferma a poco meno di 6.000 imprese controllate.

“Le statistiche di fonte Cerved ed Istat confermano un sistema economico nazionale organizzato su un apparato produttivo di micro e piccole imprese.

Questo frazionamento del sistema si traduce in quasi 5 milioni di unità giuridiche, di cui il 68% ditte individuali.

Con questi numeri sull'universo delle unità giuridiche si scopre che nel 2003 è stato sottoposto ad accertamenti poco meno del 7% delle imprese.

Il che significa che ogni impresa ha la probabilità di essere controllata una volta ogni 15 anni.

Da notare che si tratta di una quota imprecisa in quanto non prende in considerazione né l'area delle imprese su cui si realizza una sovrapposizione tra le tre amministrazioni di controllo, né il lavoro autonomo” (Megale A., Tartaglione C., 2006, p. 78).

Integrando l'analisi con queste due informazioni, ovviamente, si avrebbe una diminuzione della quota di imprese controllate e quindi una riduzione della probabilità di subire una verifica da parte della task force di controllo.

In ogni modo questa sovrastima del dato ispettivo è in parte attenuata dalla mancanza dei numeri delle altre amministrazioni

(ad esempio la Guardia di finanza) che pur svolgendo un ruolo minore nell'ambito degli accertamenti sul lavoro, non mancano di dare un contributo importante alla lotta al sommerso.

Attraverso i dati sull'attività ispettiva è possibile elaborare qualche informazione interessante anche sulle caratteristiche del lavoro irregolare che aiutano a ricostruire un quadro più preciso del fenomeno in Italia.

Se si guardano i risultati della ripartizione dei lavoratori irregolari si scopre che la principale forma di irregolarità è quella del lavoro nero, ossia, di persone che non sono registrate nei libri paga delle imprese e non risultano negli archivi Inps e Inail.

Le statistiche sulle ispezioni evidenziano anche un fenomeno particolarmente preoccupante di un sommerso che coinvolge i minori.

Attraverso l'attività di vigilanza speciale del Ministero e carabinieri sono stati, infatti, denunciati nel periodo 2000-2003 oltre 7.000 casi di violazioni della normativa sui minori.

Infine un altro fenomeno meritevole di attenzione continua ad essere quello degli extra comunitari. Solo nel 2003 l'attività di vigilanza della task force del Ministero del lavoro ha intercettato poco più di 10 mila stranieri extra comunitari occupati in modo irregolare.

Complessivamente dal 2000 al 2003 sono state accertate 41 mila posizioni lavorative sommerse che ponderato con il numero totale degli stranieri occupati nelle imprese controllate restituisce un tasso di irregolarità in questa categoria di persone pari al 22%.

Diversamente da quanto era plausibile aspettarsi solo nel 27% dei casi la condizione di irregolarità occupazionale si associa alla mancanza di un permesso di soggiorno.

La condizione più diffusa è invece quella di persone che nonostante una condizione di soggiorno regolare non riescono a inserirsi nel circuito ufficiale dell'economia.

Cominciando dai risultati del riallineamento, che smette di operare già nel 2001, i dati Inps riferiscono di un intervento che ha immesso in un circuito virtuoso di graduale regolarizzazione quasi 10 mila occupati nell'industria, 3.000 nei servizi, e circa 200 mila nell'agricoltura.

Il sistema del riallineamento ha funzionato di più in agricoltura, in quanto offre alle imprese l'opportunità di superare la prassi del calcolo dei contributi sul salario convenzionale che era significativamente superiore al salario di fatto corrisposto.

Questo in un'economia dove è assolutamente limitata la presenza di lavoratori non denunciati all'Inps, e dove l'irregolarità contributiva riguarda quasi esclusivamente il numero delle giornate dichiarate e in modo marginale la base retributiva convenzionale su cui si calcolano i contributi, ha prodotto dei benefici che compensano largamente l'impegno ad un graduale allineamento alla retribuzione contrattuale.

Anche studiando le adesioni per area geografica, si scoprono differenze nei numeri della regolarizzazione che non si giustificano con la diversa diffusione del fenomeno del lavoro nero.

Dall'analisi comparata dei contesti locali su cui è stato sperimentato lo strumento, una prima spiegazione delle differenze territoriali riguarda senz'altro il livello di condivisione dell'opportunità di accedere al riallineamento come azione fondamentale di qualificazione dello sviluppo socioeconomico del territorio.

Come confermano i diversi attori locali intervistati nell'ambito delle ricerche Ires sulle politiche di emersione, benché si possa riconoscere anche alle diverse caratteristiche del fenomeno un motivo alla disomogeneità geografica dei risultati del riallineamento, il fattore discriminante riguarda il livello di adesione e la reale volontà della governance locale a misurarsi con un modello di sviluppo in cui la competizione non potrà essere più giocata su un vantaggio di costo realizzato attraverso l'evasione delle norme che regolano l'esercizio imprenditoriale.

Le disomogeneità geografiche viste nel settore manifatturiero non si ripetono anche nell'agricoltura.

Volendo utilizzare una sintesi concettuale introdotta dalla letteratura di ricerca sul sommerso si può parlare di uno strumento che ha funzionato prevalentemente sulle realtà grigie, ossia imprese che hanno la partita Iva, che fatturano parte delle loro vendite e che utilizzano il sommerso nei termini di una parziale evasione di obblighi retributivi/contributivi e tutele previste da leggi e contratti.

Rimane invece sostanzialmente escluso il nero, ossia, le forme più estreme di sommerso la cui pratica imprenditoriale nei

termini della produzione ed uso del fattore lavoro viene esercitata escludendo qualsivoglia evidenza e garanzia pubblica (Megale A., Tartaglione C., 2006).

L'esperienza del riallineamento viene di fatto sostituita dall'introduzione dell'emersione progressiva.

I dati che segnano la differenza maggiore con il riallineamento non riguardano solo in numero di adesioni all'emersione progressiva vengono dal terziario e dalle micro unità produttive.

Una situazione diversa dal riallineamento che invece ha maggiormente coinvolto l'agricoltura e il settore manifatturiero per una parte di imprese dimensionalmente più strutturate.

Lo strumento dell'emersione progressiva agisce in larga parte in Puglia.

Le altre regioni dove si registrano un numero di adesioni significative sono il Lazio e la Campania.

È evidente che l'emersione progressiva non è stato uno strumento capace di avanzare sulla lotta al sommerso.

Dopo riallineamento e emersione progressiva, due interventi a carattere orizzontale, è possibile fare qualche considerazione anche sul risultato delle Agevolazioni tributarie in edilizia, ossia la principale esperienza di emersione mirata ad un settore.

Dall'elaborazione dei dati dell'Agenzia delle entrate, con questo intervento, nel corso di un periodo che va dal 1998 al 2005, sono state accumulate quasi 2,3 milioni di domande di agevolazioni fiscali per interventi di manutenzione straordinaria e

di ristrutturazione.

Questo fenomeno ha avuto un ampio consenso nel Nord mentre al contrario è stato largamente trascurato nelle regioni del Mezzogiorno.

Ci sono paesi in cui si passa da situazione di massima adesione come quella del Trentino Alto Adige ed Emilia Romagna a realtà come Calabria e Campania dove invece c'è una scarsa adesione.

L'ultima tappa di questa rappresentazione sui risultati di emersione è quella che riguarda la regolarizzazione dei lavoratori extra comunitari.

Con questo provvedimento si hanno cifre che superano in positivo il risultato cumulato delle tre sanatorie varate.

Il 40% delle domande di regolarizzazione provengono dalla Lombardia e dal Lazio, l'utilizzo è stato particolarmente esteso anche in Campania e Veneto, Emilia Romagna e Piemonte.

Complessivamente su queste prime sei regioni si concentra il 75% degli extra comunitari che hanno presentato richiesta di regolarizzazione.

15. Le politiche di emersione per il Mezzogiorno italiano

Per completare il quadro sulle politiche per l'emersione in Italia, è stato eseguito un lavoro di verifica anche sulle diverse esperienze programmate dalle amministrazioni regionali.

“Per analizzare la strategia programmata le due fonti utilizzate sono: Programma operativo regionale (Por) e

Complemento di programmazione.

La verifica del grado di attuazione del programma è stata invece eseguita analizzando i principali bandi pubblicati sulla documentazione relativa agli stati di avanzamento.

Un primo dato interessante che emerge è che solo nelle regioni del Mezzogiorno l'attività di emersione viene trattata con una singola misura, mentre per i quattordici Por l'intervento sul sommerso è inquadrato in due misure dai contorni più ampi.

Vediamo quali sono le risorse finanziarie che le regioni del Mezzogiorno stanziavano per far fronte al fenomeno del sommerso” (Megale A., Tartaglione C., 2006, p. 93).

La regione che senza dubbio destina maggiori risorse alla lotta del sommerso è la Puglia con oltre 40 milioni di euro.

La seconda regione è la Campania con 20 milioni di euro, per quanto riguarda le altre regioni, Basilicata e Calabria hanno destinato al sommerso una dotazione finanziaria pressoché uguale (poco oltre 13 milioni di euro).

La Sicilia, invece, ha deciso di impegnare una cifra pari a 8 milioni di euro.

L'ultima regione di questa graduatoria è il Molise che, ovviamente anche in considerazione delle sue dimensioni, destina alla lotta al sommerso circa 3 milioni di euro.

Analizziamo nello specifico le strategie attuate da ciascuna regione.

La Campania ha programmato la sua strategia per l'emersione su due livelli:

1. azioni di accompagnamento ai percorsi di emersione per gli imprenditori e servizi di supporto per l'applicazione degli strumenti di emersione;
2. informazione e sensibilizzazione sul territorio e pubblicità.

Le attività in corso di attuazione prevedono la realizzazione di percorsi di emersione attraverso progetti per la creazione di ditte individuali.

L'intervento è rivolto a soggetti che esercitano attività lavorative non regolari a carattere individuale.

Il programma prevede per i soggetti selezionati agevolazioni finanziarie sulle spese e una fase di orientamento e tutoraggio.

La Basilicata ha inserito le politiche di emersione tra gli interventi per il consolidamento dell'imprenditorialità regionale e la creazione di nuove imprese in particolare nei nuovi bacini di impiego.

In questo ambito, le principali azioni sono:

- incentivi alle imprese per i contratti di riallineamento retributivo;
- progetti di ricerca settoriali/territoriali sul lavoro irregolari;
- azioni di sensibilizzazione e promozione della cultura d'impresa;
- finanziamento di corsi di formazione.

Il Molise ha disegnato un programma di sostegno all'emersione di lavori irregolari, in cui si prevede il finanziamento di quei progetti ad azione integrata le cui azioni sono:

- brevi seminari rivolti a disoccupati, occupati e imprese che sono interessate all'emersione del lavoro irregolare;
- creazione di servizi di orientamento e consulenza sulle problematiche legate al lavoro sommerso rivolti a lavoratori e aziende;
- creazioni di reti tra diverse istituzioni, pubbliche e private, interessate alla regolarizzazione del lavoro sommerso;
- ricerche ed analisi sul fenomeno in ambito regionale;
- sensibilizzazione e formazione in riferimento alla sicurezza sui luoghi di lavoro.

I destinatari finali dei progetti dovranno essere disoccupati, occupati e imprese interessati dal problema del lavoro sommerso.

La Calabria ha programmato la sua strategia per l'emersione su tre livelli:

1. studio e ricerca sul campo;
2. formazione di operatori specializzati nell'attività di animazione per lo sviluppo locale;
3. progettazione e realizzazione di iniziative formative di accompagnamento ai percorsi di emersione per i lavoratori non regolari e per gli imprenditori.

La Sicilia, come enuclea C. Tartaglione, intende favorire processi di regolarizzazione attivando azioni dirette a favore di individui o imprese sommersi o a rischio di immersione.

Questa strategia è attuata con azioni di:

- sostegno a iniziative di studio e animazione del territorio per individuare le tipologie prevalenti di attività irregolari e

possibili percorsi di emersione delle attività non regolari;

- azioni formative per favorire l'emersione;
- diffusione degli strumenti contrattuali e regolamentari per l'emersione e informazione sulla normativa in tema di lavoro, fisco, previdenza e sicurezza.

La Puglia ha inserito l'emersione di lavoratori non regolari nella strategia di qualificazione del sistema produttivo regionale.

Da questa posizione, è stato programmato un intervento a favore della regolarizzazione del lavoro su tre livelli:

1. sostegno alla progettazione di iniziative di accompagnamento ai percorsi di emersione nelle imprese non regolari;
2. azioni formative finalizzate all'emersione del lavoro non regolare;
3. incentivi per l'acquisizione di servizi reali a supporto dell'emersione del lavoro non regolare.

La Sardegna sin dal dicembre 2000 si è dotata di emersione Sardegna (Pres).

Le attività previste sono le iniziative di informazione sulla normativa vigente, l'orientamento e consulenza per lo sviluppo dell'auto-imprenditorialità e le iniziative integrate di finanziamento, formazione e consulenza (Megale A., Tartaglione C., 2006).

Dopo aver rappresentato il quadro sulla dimensione del sommerso e le politiche proposte dall'Italia allarghiamo la descrizione a livello europeo.

In particolare le diverse forme con cui i singoli paesi organizzano, al loro interno, la strategia di intervento per fronteggiare questo fenomeno.

16. Lo scenario internazionale

Osserviamo le policy dei paesi europei che A. Megale e C. Tartaglione raggruppano in tre macro aree: quella mediterranea, più colpita dai danni dell'economia sommersa (Spagna, Grecia, Portogallo), proseguendo con i paesi del Centro Europa (Francia, Germania, Austria), per finire con quelli dell'area settentrionale e atlantica (Regno Unito, Irlanda, Paesi Bassi – Danimarca, Svezia, Finlandia).⁷

Il primo paese sottoposta ad un'analisi della programmazione elaborata per dare risposte concrete al fenomeno sommerso è la Grecia.

Si tratta di una realtà socio-economica che attira su di sé una particolare attenzione per le dimensioni di un fenomeno che sembrerebbe coinvolgere quasi due terzi dell'occupazione.

Per far fronte a questo problema l'intervento prioritario è la riforma di sistema normativo inadeguato ad un paese che si sta evolvendo dal gigantismo della presenza pubblica ad un'economia in cui cresce l'imprenditorialità privata e si modifica il mercato del lavoro.

Nel periodo che va dal 2001 al 2004, il governo ha varato diversi interventi legislativi in materia di regolarizzazione degli

⁷ L'esistenza di una parte del Pil e dell'occupazione non registrata nelle statistiche ufficiali va assumendo un rilievo quantitativo, non solo nei paesi in via di sviluppo o in transizione, ma anche nelle economie più avanzate.

immigrati e di emersione del lavoro degli stranieri attraverso la semplificazione delle procedure per ottenere il permesso di soggiorno.

Altro intervento messo in agenda dal governo per contrastare il sommerso riguarda l'attività conoscitiva.

Precisamente, a partire dal marzo 2003 è stato avviato uno studio sistematico per fotografare le dimensioni e caratteristiche del lavoro sommerso e dell'occupazione informale.

Sempre nell'area del Mediterraneo un altro paese che si attesta su livelli medio-alti di sommerso è la Spagna.

Ha messo in campo due importanti azioni che sono la regolarizzazione degli immigrati extra comunitari e il rafforzamento dei controlli.

Nell'ambito della lotta al lavoro irregolare un'importante novità introdotta dal governo spagnolo riguarda anche le politiche per contrastare le simulazioni di contratto.

Continuando in questa verifica delle politiche adottate in Europa per contrastare la presenza del sommerso nell'economia, il Portogallo rappresenta un'area di particolare interesse non solo per la dimensione del fenomeno ma anche per l'attenzione politica che gli viene rivolta.

Negli ultimi quattro anni il governo portoghese sta cercando di imprimere nuovo vigore alla lotta al sommerso, mettendo insieme azioni mirate e interventi più generali di adeguamento del sistema che regola l'attività economica.

Passando all'area del Centro-nord europeo, la Francia è

senza dubbio da annoverarsi tra gli Stati membri in prima linea sul versante delle politiche di emersione.

Il suo impegno riguarda l'azione ispettiva e il sistema sanzionatorio e sono state approvate diverse misure che hanno l'obiettivo di isolare chi opera al di fuori delle regole.

Nel pacchetto di interventi di contrasto al lavoro nero è anche prevista l'attivazione di un vero e proprio programma di studi per l'approfondimento della conoscenza sulle dimensioni e dinamiche territoriali del fenomeno nonché sulle metodologie d'indagine.

Un altro intervento a cui si riconosce una funzione centrale riguarda un piano di semplificazione amministrativa e fiscale soprattutto a favore delle piccole imprese e dei settori più a rischio sommerso in primo luogo agricoltura e strutture associative che operano nel campo dei servizi.

Anche per la Germania il contrasto al sommerso è senz'altro una priorità.

È stato assunto un impegno ad individuare strumenti d'agevolazione e nuove regole che incoraggino un esercizio legale del lavoro anche in quelle aree economiche e professionali più esposte al sommerso.

Procede anche con un articolato piano di qualificazione del sistema ispettivo e sanzionatorio.

Anche in Austria, il disegno di policy per contrastare il sommerso si compone su una pluralità di azioni.

Si dà priorità ad una riforma che riduce l'onere burocratico

nelle procedure amministrative e fiscali.

Il Regno Unito è tra i paesi che hanno dimostrato forte attenzione al problema del sommerso nonostante un fenomeno che almeno nelle statistiche internazionali si attesta su livelli medio-bassi.

È stato fatto un importante lavoro di analisi e definizione delle politiche per contrastare ogni forma di irregolarità economica.

In Irlanda le politiche di contrasto al fenomeno si concentrano per lo più sulla semplificazione amministrativa e sulla rivisitazione del sistema di tassazione del lavoro attraverso un abbattimento dei contributi sociali per l'assunzione di nuovi lavoratori in alcune regioni/settori e delle aliquote fiscali sui redditi delle persone.

Ancora un approccio integrato è quello proposto dal Belgio per combattere il sommerso. In questo paese vengono posti in essere controlli permanenti sul territorio e deducibilità fiscale per specifiche spese familiari di gestione o di manutenzione affidate ai disoccupati.

In Olanda si predispone un sistema di azioni mirate sui segmenti di mercato e attività dove è più alto il rischio di sommerso.

Al fine di rendere meno conveniente l'attività irregolare, è stata ridotta l'aliquota Iva di alcuni servizi che per le loro caratteristiche di contenuto professionale e capacità di reddito sono quelli più esposti al fenomeno.

Dello stesso segno è l'intervento introdotto nel 1998 che prevede sussidi per l'accesso ai servizi domestici.

Continuando sui paesi del Centro-nord Europa è interessante la scelta particolarmente mirata della Danimarca.

“In particolare, qui occupazione e regolarizzazione del lavoro hanno trovato una risposta congiunta centrando l'attenzione sul settore dei servizi domestici.

Sin dal 1998 viene predisposto l'home service scheme, in cui sono definite quelle attività di assistenza all'infanzia e servizi domestici a cui le famiglie e le persone anziane possono accedere in forma agevolata quando vi ricorrono utilizzando strutture specializzate e riconosciute.

Gli obiettivi di questo schema di intervento sono diversi.

Sebbene anche la Svezia non abbia dimensioni preoccupanti di sommerso, è un paese particolarmente attento a combattere concretamente le frange marginali di economia irregolare.

Nell'ultimo triennio le misure politiche di contrasto al fenomeno siano passate da un'intensificazione dell'attività di controllo e delle sanzioni, che comunque continua soprattutto ad opera dell'Agenzia svedese delle imposte, ad una vera e propria riforma del sistema di regolazione dell'attività delle imprese e del modello fiscale” (Megale A., Tartaglione C., 2006, p. 116).

L'ultimo paese è la Finlandia.

In questo Stato, fin dal 1995 è stata dedicata grande importanza allo studio del fenomeno, avviando diverse ricerche

per quantificare e rilevare il peso dell'economia informale sul Pil del paese e identificare i settori e i profili più coinvolti.

Benché i risultati di queste indagini rilevano un quadro non particolarmente grave, non è mancato un impegno concreto di lotta al sommerso.

Tra questi paesi non mancano alcuni elementi comuni sulle politiche adottate.

“Appartiene a tutti gli Stati la scelta di dare risposta ad un fenomeno multidimensionale attraverso una politica integrata che si articola su una pluralità di azioni.

Il problema viene sempre affrontato dagli Stati combinando provvedimenti generali con azioni mirate che aggrediscono il fenomeno anche attraverso specifici provvedimenti nei settori e segmenti professionali dove è più diffuso.

Infine, un altro elemento comune a tutti i paesi analizzati riguarda la scelta di investire nella direzione del miglioramento dell'aspetto repressivo e sanzionatorio da combinare in modo diverso con incentivi e riforme strutturali del sistema regolativo” (Megale A., Tartaglione C., 2006, p. 118).

17. Risultati ed effetti delle politiche di emersione

“Un sempre più ampio riconoscimento dell'emersione quale vincolo per una crescita socio-economica, rendono utile e indispensabile riavviare un esercizio di valutazione e di implementazione delle proposte di policy sin qui messe in campo dall'Italia per affrontare la piaga del sommerso.

Oltre un decennio di riflessione, attuazione legislativa, successi e insuccessi di emersione, costituisce un bagaglio di dati dal quale non ci si può sottrarre se l'obiettivo vuole essere il miglioramento dell'azione pubblica per favorire la regolarizzazione dell'economia.

Ritorniamo su quelli che sono stati i punti fondamentali dell'impegno politico-sindacale per la legalità del lavoro nel periodo che va dal 1989 ad oggi” (Megale A., Tartaglione C., 2006, p. 136).

La proposta attuata per affrontare il problema del lavoro sommerso è riconducibile ad un iter organizzato su cinque punti.

Il primo riguarda la scelta del modello operativo della concertazione.

Uno schema assunto dal riallineamento e successivamente ridefinito per l'emersione progressiva e per i tavoli settoriali.

Alla base di questa scelta c'è il riconoscimento che il sommerso non è solo un fenomeno che attiene all'azienda nel suo rapporto con il lavoratore ma anche al funzionamento del sistema socio-economico che vede protagonista la governance nazionale e locale.

Il secondo attiene all'introduzione di elementi incentivanti che riguardano il trattamento del passato e la progressività nell'adeguamento alle condizioni economiche previste da contratti e leggi.

Il terzo è un intervento che contribuisca a rispondere anche agli ostacoli strutturali che sono dietro all'azione economica

irregolare.

Risposta concreta in questo senso viene dall'istituzione delle commissioni nazionali, regionali e provinciali.

Quarto pilastro di questo intervento pubblico per l'emersione riguarda l'aggiornamento del sistema di controllo e sanzioni.

C'è altresì stato un intervento più generalista e di agevolazione delle imprese sommerse ad intraprendere percorsi di regolarizzazione (come sono stati riallineamento ed emersione progressiva) con strumenti specialistici che si rivolgono a gruppi sociali e a sistemi economici omogenei su cui si riconosce l'opportunità di agire in forma separata.

A questo proposito va ricordato il provvedimento di regolarizzazione degli immigrati e gli interventi settoriali da quello dell'agevolazione fiscale in edilizia ai tavoli settoriali.

Con questi ultimi si fa il tentativo di sperimentare un'azione di policy che agisce sul fenomeno aumentando i vantaggi della legalità attraverso un meccanismo premiale per gli operatori regolari.

Nonostante queste politiche emerge con altrettanta evidenza un grosso limite di efficacia.

“In Italia si stimano 3,5 milioni di lavoratori coinvolti nell'occupazione non regolare, ripartiti per il 72% nei servizi, 8% nel manifatturiero, 7% nelle costruzioni e per il rimanente 12% nell'agricoltura.

Questo bacino di lavoro non ufficiale è assegnato per il

45% al Sud, una presenza del fenomeno che significa un tasso di irregolarità del 21%, contro 10% del Nord e il 13% del Centro” (Megale A., Tartaglione C., 2006, p. 142).

Rispetto a questa situazione, alle dimensioni e forme che il fenomeno del sommerso ha assunto in Italia e in modo particolare nell'economia meridionale, questa fase di interventi ha raggiunto risultati utili ma forse insufficienti.

Su questo quadro di una policy che è riuscita solo in parte ad intercettare il fenomeno, è diffusa l'opinione che il primo errore sia stato nella rinuncia ad un approccio integrato, fatto di abbattimento dei costi e sanatoria del pregresso, ma anche di un sistema ispettivo più efficace, una valorizzazione della legalità, nonché di cambiamenti volti a risolvere le cause strutturali alla base del sommerso.

Se si aderisce a questa tesi, una nuova proposta per rinnovare e integrare la strumentazione disponibile deve necessariamente partire dal rafforzamento della responsabilità collettiva per gestire uno strumento bilanciato tra attività di controllo, incentivi fattoriali, azioni strutturali di adeguamento regolativo e di qualificazione socio-economica.

In questo nuovo schema l'emersione deve diventare un percorso di responsabilità nazionale e locale, intendendo con questo l'assunzione unanime da parte dell'intero sistema di governance del paese di un vincolo di priorità nel combattere l'irregolarità come forma di degrado socio-economico e di ostacolo allo sviluppo.

Tutto questo potrebbe essere realizzato da un piano di legislatura per l'emersione inteso come un vero e proprio patto di civiltà su cui chiamare le imprese, il sindacato e le forze politiche ad un impegno contro il lavoro nero.

L'obiettivo dovrebbe essere quello di realizzare il riassorbimento del sommerso ad un livello vicino alla media europea.

Il piano di legislatura dovrebbe sviluppare larga parte della sua azione nelle regioni del Mezzogiorno.

L'obiettivo è senz'altro ambizioso e il tempo su cui graduare il risultato dovrebbe coincidere con due fasi quinquennali di legislatura.

All'interno di questo percorso decennale, la prima fase dovrebbe vedere l'impegno di governo e parti sociali all'elaborazione di una politica che progressivamente e nel corso di 5 anni riduca il sommerso di 500 mila lavoratori e 35 miliardi di reddito.

In conclusione, il lavoro nero rappresenta uno dei principali problemi del nostro paese, colpisce milioni di uomini e donne nella loro dignità di lavoratori e nella loro sicurezza, danneggia la parte sana del sistema produttivo ed è la causa maggiore di evasione fiscale e previdenziale.

Contrastare l'economia sommersa è la premessa per aumentare il livello di democrazia e cittadinanza nel nostro paese, per qualificare il sistema produttivo, rendere più moderno e giusto il sistema fiscale e quindi il sistema di protezione sociale

recuperando ingenti risorse, dare più equilibrio e trasparenza al mercato, combattere l'illegalità diffusa.

Contrastare il lavoro nero vuol dire allora concentrare gli sforzi politici ed economici verso quelle realtà imprenditoriali e di sistema esistenti, le cui potenzialità potrebbero sopportare oggi i costi di un ritorno alla legalità, domani permettere un consolidamento in chiave di maggiore qualità nel prodotto e nei processi.

Per questo la lotta al lavoro nero necessita di interventi strutturali a 360 gradi.

Contrastare il lavoro nero in Italia richiede, infine, una politica di medio-lungo periodo attenta alle specificità, alle dinamiche territoriali e settoriali, coerente nei suoi passaggi e nelle proposte.

Con la consapevolezza che anche il mercato sommerso tende ad evolversi.

“Occorre prendere atto che politiche che puntino oggi solo alla riduzione del costo del lavoro a danno dei lavoratori e ad una drastica caduta dei livelli di legalità e di attenzione sociale non solo sono lesive dei diritti di milioni di lavoratori e imprenditori, ma rappresentano una risposta inefficace ai problemi.

Occorre allora ragionare su un percorso di riforme e interventi che sanciscano:

- una politica per l'emersione finalizzata a quelle imprese che per potenzialità

- *caratteristiche possono mantenersi e consolidarsi in un regime di piena legalità*” (Megale A., Tartaglione C., 2006, pp. 143-144).

Si deve andare oltre il concetto di emersione per arrivare ad un concetto di accompagnamento che vada verso il consolidamento e la qualificazione.

Altresì, vi deve essere un nuovo sistema di relazioni con le Pubbliche Amministrazioni ed una politica di presidio del territorio e di efficace repressione verso quei soggetti che, nonostante politiche attive e mirate, persistano nell'illegalità, il tutto accompagnato da una politica ad ampio raggio che qualifichi al meglio il sistema-paese.

CAPITOLO III

L'ECONOMIA CRIMINALE

1. Analisi storica della criminalità

Prendendo in considerazione il fatto che in ogni società civile vi siano varie forme di criminalità, più o meno saldamente radicate, si è osservato come, nelle società più arretrate economicamente ed in quelle in via di sviluppo, i gruppi criminali abbiano assunto delle conformazioni sempre più forti, venendo ad assumere sempre più frequentemente un carattere fortemente organizzato.

Infatti, nelle società in via di sviluppo i criminali hanno maggiori possibilità di organizzarsi e rafforzarsi, non avendo come controparte un gruppo sociale fortemente coeso ed omogeneo capace di ostacolarlo in questo cammino, che sempre maggiormente sta assumendo i caratteri di una spiccata e pervasiva capillarità criminale.

Storicamente è stata quasi sempre accertata la coincidenza tra fattore socio-culturale in crescente espansione e la crescita economica, con il contestuale formarsi di organizzazioni criminose compatte e ben strutturate.

Nelle società in via di sviluppo i gruppi criminali, trovando spazi molto più ampi, tendono a sostituirsi ad un potere politico sempre più corrotto (tangentopoli, affittopoli tanto per citare qualche caso indicativo del fenomeno) e, in campo economico, ad una legittima classe imprenditoriale ancora non del tutto coesa.

Tutto questo si riscontra con particolare evidenza nel nostro paese, dove si è passati dalla cosiddetta “mafia dalle coppole storte” alla mafia imprenditrice.

Ciò che più di tutto ha favorito questo salto di qualità, dalla struttura classica a quella attuale, è stato l'enorme sviluppo che ha avuto il mercato delle sostanze stupefacenti che, aumentando in progressione quasi geometrica le potenzialità di guadagno delle organizzazioni criminali, ne ha accentuato la pericolosità e le possibilità di sviluppo futuro.

Il passaggio dalla struttura vecchia a quella nuova è stato necessario per stare al passo con la concorrenza (Barresi F., 2007).

In campo internazionale, del resto, si può riscontrare l'esistenza di una capillare struttura di sostegno per le necessarie operazioni finanziarie.

Le economie di molti paesi (le Bahamas, Singapore, il Lussemburgo ed il Liechtenstein in primis), d'altro canto, sono cresciute e si sono rafforzate con lo sviluppo dell'attività bancaria interna che, avendo tralasciato ogni sorta di controllo sugli afflussi finanziari, ha incrementato notevolmente la circolazione di capitali erratici, divenendo così dei veri e propri paradisi fiscali.

La crescita delle organizzazioni criminali è stata una delle più complete; si è passati da strutture rudimentali a uffici dotati e supportati da servizi tecnologico-informatici tra i più avanzati.

Tale espansione è avvenuta gradualmente.

Inizialmente, l'attenzione si è rivolta a settori imprenditoriali circoscritti e localizzati come quello agricolo o edilizio.

In seguito, l'interesse si è esteso a quasi tutte le attività produttive più redditizie (turismo, servizi, ecc..) fino a giungere poi all'infiltrazione nella struttura finanziaria con l'esportazione di valuta ed il riciclaggio di denaro sporco intorno agli anni Sessanta e Settanta.

Infine si è passati all'inserimento diretto nel tessuto connettivo bancario ed in quello meno sottoposto a controlli delle società finanziarie.

La trasformazione imprenditoriale delle vecchie organizzazioni criminali ha prodotto così una formidabile crescita di fatturato.

Il patrimonio complessivo della criminalità organizzata nel 1992 aveva già raggiunto i 400.000 miliardi di lire e, attualmente, cresce ad un ritmo del 10% l'anno.

Sebbene tali dati siano del tutto approssimativi, il quadro che ne deriva non è comunque tra i più rassicuranti.

Il pericolo per la nostra società è che, sottovalutando il fenomeno e quindi la presenza di tali organizzazioni nel mondo economico, si finisca per esautorare i ruoli delle Istituzioni democratiche, in quanto il sistema criminale tende dunque a costituire uno Stato nello Stato, fino a proporsi come alternativa allo Stato stesso.

La misurazione dei dati sulla delinquenza è sempre stato un metodo conoscitivo fondamentale per gli obiettivi che la scienza

criminologica si era posta, e cioè la valutazione della consistenza e andamento della criminalità in un territorio più o meno vasto (Ruggiero V., 1996).

2. Rilevamenti statistici dell'economia criminale

I primi rilevamenti statistici in criminologia furono effettuati nel 1827 dai francesi Guerry e Quetelet per il *Compte Generalde l'Administration de la Justice Criminelle* in France dando inizio alla cosiddetta Scuola Cartografica, il cui obiettivo era quello di analizzare il rapporto tra fattori socio demografici e fluttuazione degli indici di criminalità.

Per quanto riguarda il nostro Paese, nel 1887 ebbero inizio le pubblicazioni di statistica giudiziaria, le cui competenze furono demandate nel 1938 all'apposito Istituto Centrale di Statistica (I.S.T.A.T.).

Attualmente, l'analisi quantitativa della criminalità può far capo a tre tipologie di dati:

3. la criminalità registrata, cioè gli illeciti penali registrati dagli organi competenti (Forze di Polizia, Autorità Giudiziaria e Sistema penitenziario);
4. la criminalità nascosta, cioè tutti i reati commessi, ma non registrati;
3. la criminalità reale, cioè l'insieme dei crimini commessi sia emersi sia sommersi.

Proprio la consapevolezza dell'ampia quota di reati non conosciuti ha introdotto, in criminologia, il concetto di numero

oscuro (dark number, chiffre noir).

Con tale termine indichiamo per ogni reato, la percentuale di eventi non registrati rispetto al totale degli eventi stessi.

Per cui, la criminalità reale, cioè l'insieme dei reati effettivamente commessi, è il risultato della somma tra la criminalità nascosta e la criminalità registrata.

Il numero oscuro varia in relazione alla gravità e al carattere del crimine ed alle circostanze del caso, ovvero alla propensione della vittima a denunciare o no il reato subito.

Per quanto riguarda in modo specifico il problema delle denunce, si elenca una serie di motivi per i quali i cittadini possono non riferire alla polizia una determinata violazione di legge.

Certe persone coinvolte nel reato in qualità di partecipanti o di testimoni (ad esempio bambini, adolescenti) possono ignorare che quel comportamento è contrario alla legge.

In Italia la raccolta delle denunce e quindi la conseguente elaborazione delle informazioni statistiche in campo giudiziario e penitenziario avviene attraverso gli organi di rilevazione periferica, come le Forze dell'Ordine quali Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Arma dei Carabinieri e tutti gli organi della Magistratura.

Dal punto di vista del rilevamento statistico, la ricerca criminologica, nel tentativo di conoscere il fenomeno del dark number e in generale di accertare i delitti in modo diretto, ha utilizzato strumenti particolari.

Tra questi, quello più rilevante per la ricerca socio-criminologica, è l'intervista, che ha dato risultati piuttosto soddisfacenti.

Le ricerche basate sull'intervista, detta anche auto confessione, oltre che rilevare la reale estensione, intensità e distribuzione della criminalità, tentano di individuare la distribuzione della delinquenza all'interno dei diversi gruppi sociali.

Le ricerche sull'auto confessione hanno data la possibilità, oltre che ai ricercatori criminologi, all'Autorità Giudiziaria di rilevare determinati fatti criminosi, originari del suddetto numero oscuro e così determinare le reali cifre del sommerso deviante.

Spesse volte, però è contestata la problematica della scarsa precisione ed accuratezza delle risposte ottenute, dovuta non solo alle difficoltà mnemoniche degli intervistati, ma anche e soprattutto alla loro possibile volontà di mentire.

In generale, gli studi quantitativi sulla distribuzione ed andamento del crimine sono limitati e spesso caratterizzati da imprecisioni ed incongruenze metodologiche.

Le stesse denunce dei reati sono compilate secondo modalità non rigorose e sono condizionate e quindi pregiudicate da gravi ritardi che, il più delle volte, non permettono le dovute valutazioni tempestive.

Le attuali perplessità potrebbero essere superate con una maggiore sensibilizzazione degli operatori dei vari servizi e, quindi, con un loro inquadramento professionale, non scevro da

solide basi socio- criminologiche (Fantò E., 1999).

Negli Stati Uniti d'America soprattutto da parte dell'Amministrazione di Polizia, si investe molto nella formazione degli operatori della giustizia, dagli Agenti di custodia presso i penitenziari, fino agli Agenti di polizia.

Questi operano per le strade, con programmi didattici impostati su tematiche di scienze criminologiche, sociologiche e psicologiche.

Nella loro attività di investigazione si affiancano delle figure più professionalmente qualificate, come i criminologi, sociologi e gli psicologi, al fine di poter meglio operare in determinate situazioni di rischio – crisi e/o emergenza psicologica.

3. I caratteri distintivi dell'economia criminale

Quando si parla di criminalità organizzata difficilmente ci si ferma a riflettere o a porsi domande sulla relazione che esiste tra il mondo del crimine ed il mondo dell'economia.⁸

Apparentemente sembrano così distanti.

Eppure la criminalità e la lotta ad essa hanno un costo, ma hanno un costo anche gli effetti postumi delle azioni illegali (il pregiudizio arrecato alla libertà, per esempio, di iniziativa economica).

L'art.41 della Costituzione, inserito nel Titolo III della Parte Prima, dedicato ai Rapporti economici, garantisce la libertà

⁸ L'azione di contrasto al fenomeno della criminalità organizzata si avvale anche di una serie di mezzi calibrati sulle esigenze degli organi investigativi e giudiziari, volti ad ottenere risultati di maggiore efficacia.

dell'iniziativa economica privata e prescrive che essa “ *non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*”.

Si riscontra un'antitesi che si pone fra l'economia criminale ed i precetti contenuti nella Carta.

Non è sempre facile cogliere le modalità di sviluppo dell'impresa criminale e le diverse tipologie di rapporto che possono instaurarsi tra tale tipo di impresa e quella legale.

Il percorso evolutivo dell'impresa criminale passa attraverso le fasi di quella *criminale-legale*.

Questa è caratterizzata, da un lato, dalla mafiosità del suo titolare, formale e di fatto, dei metodi e del capitale, ma, dall'altro, dalla produzione di beni leciti e dalla legalità delle forme che essa assume.

Passa anche attraverso le fasi di quella *illegale-legale* ove il capitale ed il proprietario effettivo sono mafiosi, mentre, il titolare formale risulta pulito anche se, in realtà, è prestanome del mafioso e legali sono i criteri d'azione.

Passa, infine, fino all'impresa *legale-illegale* la cosiddetta impresa a partecipazione mafiosa e cioè quella che, nata come impresa legittima, entra poi in rapporti di cointeressenza e di compartecipazione con la mafia ed i suoi capitali.

Essa si presenta sul mercato come formalmente legittima ed agisce secondo criteri di mercato, ma possiede un DNA nel quale si annida la mafiosità per la compresenza, nel suo assetto strutturale, di interessi, soci e capitali legali ed illegali.

Tre forme evolutive dell'impresa mafiosa, che possono coesistere nel tempo, anche se la prima è quella archetipa e la terza quella più pericolosa (Becchi A., Rey G., 1994).

Laddove attecchisca l'impresa criminale, non può esprimersi liberamente l'iniziativa economica privata legale, data la posizione dominante che, in virtù del denaro e della intimidazione, assume quella illegale che necessariamente finisce per schiacciare od omologare a sé quella legale.

È un dato di fatto incontrovertibile che negli ultimi anni, soprattutto nel biennio '92 – '94, di controffensiva dello Stato contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, si è riusciti ad assestare colpi importanti nei confronti del loro assetto militare ed anche del loro rapporto con i vecchi referenti politici, ma che non altrettanto si è riusciti a fare nei confronti del loro ingente patrimonio economico-finanziario.

È in questo deficit dell'iniziativa dei poteri pubblici, in primo luogo, la ragione per cui queste organizzazioni si sono dimostrate in grado di resistere all'attacco dello Stato e alla bufera che ha investito il sistema politico della cosiddetta prima Repubblica con cui ampiamente erano intrecciate.

Tutte le fonti sono concordi nel rilevare che le dimensioni del patrimonio mobiliare ed immobiliare delle varie organizzazioni mafiose sono immense, ma nel merito delle cifre c'è confusione e spesso grande approssimazione.

I criteri con cui si è tentato di calcolare la potenza economico-finanziaria della mafia e, più in generale, il peso

dell'illecito nel nostro paese, hanno poco di scientifico.

Del resto non può non essere così data la complessità e il carattere occulto e sfuggente del fenomeno.

È, infatti, assai difficoltoso compiere un'analisi quantitativa della ricchezza mafiosa, non solo o tanto per la difficoltà di misurare il reddito strettamente criminale, quanto per l'impossibilità di comprendere oggi dove inizia e dove finisce l'attività economico-criminale a causa del suo mercato e inestricabile intreccio con l'attività economica legale e lecita.

I due settori, quello economico-criminale e quello economico-legale, sono ormai un continuum, nel senso che le risorse finanziarie, e spesso anche quelle umane, circolano dall'uno all'altro campo senza soluzione di continuità.

Nello stesso sistema imprenditoriale è sempre più difficile distinguere in modo netto tra le imprese legali e le imprese mafiose, poiché queste ultime oramai si presentano, almeno sul piano formale, con una veste legale.

4. Il processo di accumulazione mafiosa

Ai fini di una reale conoscenza dell'economia mafiosa è produttivo spostare l'indagine sulle fonti, sulla struttura, sui meccanismi e sulle modalità del processo di accumulazione mafiosa.

Il processo di accumulazione mafiosa è unitario, ma si articola fundamentalmente in tre momenti:

4. l'estrazione e la formazione di risorse finanziarie e reali

attraverso le più svariate attività criminali;

5. il reinvestimento di una parte di tali risorse nel mantenimento della struttura associativa e nella riproduzione di nuove attività criminali; la pulitura o riciclaggio della parte restante dei capitali (money laundering);
6. il reinvestimento del denaro ormai pulito (recycling) nei normali circuiti finanziari ufficiali e nell'economia reale, realizzando in questo modo un'integrazione (integration stage) con l'economia e con la finanza legali.

Per quanto riguarda le fonti, l'accumulazione di tipo mafioso è caratterizzata dal fatto che essa ha origine sempre da un'estrazione e formazione di risorse conseguenti a specifiche attività criminali.

La mafia, per il suo carattere stratificato, non abbandona nessuna delle sue tradizionali fonti di reddito, anche quelle più ataviche e poco redditizie, lasciando magari queste sopravvivenze ai gruppi mafiosi marginali oppure ai vari gruppi delinquenti.

La mafia estrae risorse del traffico di oro e preziosi, dalle estorsioni, da altre forme di mercato nero, da varie truffe nei confronti di privati, dello Stato e della CEE, ma anche dai sequestri di persona, seppure in forma marginale (Segrestin D., 1995).

Ma l'accumulazione mafiosa ha compiuto un vero e proprio balzo con il traffico della droga e delle armi.

L'obiettivo è ormai quello di produrre in una prima fase denaro con la violenza e, successivamente, di produrre altro denaro con denaro.

Parte di questi capitali di origine criminale viene utilizzata per ricostituire il capitale fisso dell'organizzazione.

Non sembra si tratti di poca cosa poiché il costo di ammortamento dell'organizzazione criminale è assai elevato.

Un'altra parte viene reinvestita in nuove operazioni criminali e quindi rimane all'interno del circuito illegale.

Una quota non secondaria è utilizzata per oliare e ampliare il sistema delle relazioni esterne della mafia .

Questa quota di denaro cerca di liberarsi dalla sua matrice criminale e di fuoriuscire dai circuiti illegali.

Si inserisce nei circuiti finanziari ufficiali, italiani e internazionali.

Successivamente cerca di dare vita ad attività economiche autonome o consociate con le strutture dell'economia legale.

La maggiore presenza delle organizzazioni mafiose nei circuiti e nei mercati neri (droga, armi, lotto clandestino, ecc..) ha accresciuto notevolmente la rapidità e il livello dell'accumulazione di capitali sporchi.

Ma ciò non ha per nulla indebolito l'accumulazione di tipo legale, anzi l'ha ulteriormente rafforzata.

Infatti, una peculiarità ormai consolidata delle organizzazioni mafiose italiane è che in esse sembra esistere una sorta di tendenza generale per cui un maggiore incremento

dell'attività nei mercati neri si accompagna ad una più intensa penetrazione legale dell'economia.

Tra l'una e l'altra attività sembra esserci un rapporto complementare e simmetrico.

Ciò è dovuto alla cultura storica di queste organizzazioni, le quali hanno sempre puntato a presentarsi con una vocazione legale e statutale.

È altresì dovuto al rapporto di interpenetrazione che hanno cercato di costruire con l'economia e la società.

Ma questa complementarità è dovuta anche a problemi di razionalità economica.

Non solo, infatti, non corrisponde al vero che l'investimento nei circuiti neri ed illegali sia più remunerativo di quelli legali, ma non è nemmeno valida l'ipotesi che l'investimento nei mercati legali sia strumentale a quello nei mercati illegali.

Le mafie italiane non solo differenziano i propri investimenti tra mercati illegali e mercati legali, ma lo stesso processo di accumulazione mafiosa è strutturalmente binario, in quanto punta sia sul mercato illegale che su quello legale.

Non solo quindi l'investimento legale non è strumentale all'altro, ma è vero piuttosto l'inverso, cioè che i profitti ottenuti sui mercati neri e illegali costituiscono uno dei mezzi principali per realizzare il fine, che è costituito proprio dagli investimenti legali.

Il reinvestimento di denaro già pulito non va confuso con il riciclaggio in senso proprio.⁹

⁹ Il fenomeno del riciclaggio del denaro sporco va sostanzialmente correlato

Il riciclaggio è operazione tecnicamente distinta dal reinvestimento.

Consiste sostanzialmente nella separazione della liquidità o di altri beni dalla sua matrice illegale e criminale, ossia nella pulitura o lavaggio, nella circolazione e nell'occultamento del denaro sporco e degli altri beni provenienti da gravi delitti.

Negli ultimi anni si è fatta strada una giusta tendenza a tenere distinti il momento del riciclaggio e quello del reinvestimento o impiego del capitale.

Il riciclaggio in senso stretto è funzionale al successivo momento del reinvestimento dei capitali nei canali finanziari o nell'economia reale.

L'uno e l'altro costituiscono un processo unitario di valorizzazione del capitale di origine criminale, distinto tra il primo momento del riciclaggio che è quindi in reato-mezzo e il momento del reinvestimento reimpiego che è propriamente il reato-fine.

Questo approccio è stato oggetto anche di una riformulazione legislativa con l'introduzione, accanto all'art. 648 bis che prevede la fattispecie di riciclaggio in senso stretto, dell'art. 648 ter del codice penale, che punisce l'impiego o il reinvestimento di capitali illegali in attività economiche o finanziarie, ossia il momento specifico del reinvestimento.

Questa distinzione è concettualmente corretta e va tenuta sempre presente (Fantò E., 1999).

all'interazione di due fattori: lo sviluppo economico e la presenza di forme criminali organizzate che raggiunta un'elevata accumulazione patrimoniale, tendono ad infiltrarsi nell'economia legale.

5. Le relazioni tra criminalità ed economia legale

Ci si dovrebbe domandare perché le associazioni criminali non falliscono.

Forse perché possono contare sul favoreggiamento proveniente da tanta distrazione civile, forse perché per raggiungere l'invisibilità agognata sono tanto scese nell'economia legale di riferimento alla ricerca di una conveniente simbiosi che paiono aver tolto il disturbo.

Ma là dove si ha memoria della presenza massiccia della criminalità organizzata, l'economia stenta.

È come se nel sistema esistesse un meccanismo che porta alla perdita continua di liquidità per i più (gli onesti) ed all'abbondante raccolto per i meno (i criminali).

Allora nasce il sospetto che ci sia un nesso, una relazione tra l'andamento dell'economia e quello del crimine.

E il sospetto si fa più forte se tale collegamento lo si circoscrive al meridione.

La criminalità organizzata assume oggi la forma di una società dal triplice assetto:

- *parallela* a quella legale (dai legami tra associati sempre più simili a quelli dei membri di una normale impresa; dai profitti derivanti tanto da attività illecite quanto dalle lecite; e dall'uso sempre più frequente di mezzi di pressione per coartare la volontà di organismi pubblici e privati);

- *evoluta* verso forme di stampo manageriale con estensione nazionale e sovra nazionale (capace di flessibilità e di introduzione in ogni meccanismo idoneo a produrre elevato profitto, specie nei circuiti caratterizzati da deboli barriere di natura tecnologica e da assenti o insufficienti regole di concorrenza interna);
- *qualificata* dagli investimenti nel mercato legale (che focalizza il salto di qualità della criminalità organizzata dovuto alle sue crescenti dimensioni internazionali).

Il mezzo per qualificare e rendere inattaccabile l'azione volta al profitto delle organizzazioni criminali è proprio il loro inserimento nel mondo dell'economia e della finanza (criminalità economica).

Infatti, la criminalità organizzata pone in essere illegalità economiche mediante soggetti disposti a violare le norme vigenti, dall'altro lato.

Soggetti capaci tanto di bloccare i meccanismi sociali di sanzionamento del comportamento illegale quanto di fornire un servizio di controllo sulle transazioni illecite.

Da qui parte la reale dinamica che vede la criminalità organizzata infiltrarsi nell'intero sistema economico: comprensivo del settore finanziario, commerciale-imprenditoriale e degli appalti pubblici.

Misurare il giro d'affari è particolarmente difficile, specie per la mancanza di segnalatori univoci su quantità prodotte, prezzi, fattori impiegati e per la concreta possibilità di doppia

contabilizzazione delle varie fasi dei processi produttivi, della distribuzione e dello scambio finale.

Ogni anno 28 miliardi di euro escono dalle tasche degli imprenditori per finire in quelle dei criminali.

Ogni ora 3 milioni di euro passano nelle mani dei commercianti a quelle dei mafiosi.

Il giro d'affari complessivo di usura, racket, furti, rapine, contrabbando, truffe, abusivismo e cybercrime supera i 71 miliardi di euro, il 40% del quale gestito dalla criminalità organizzata italiana e straniera.

Negli ultimi sei anni la criminalità organizzata ha provocato la chiusura di 357 mila imprese.

La richiesta del pizzo è diventata soft, ma l'avvento dell'euro e l'aumento del denaro richiesto ha fatto lievitare i soldi versati nelle casse della criminalità che oggi si aggirano intorno ai 6 miliardi di euro (Becchi A., Rey G., 1994).

A questo punto è doveroso ricordare rapidamente i concetti base dell'Economia Politica a partire proprio da tale definizione.

L'Economia Politica è la scienza che studia l'attività economica ovvero la produzione, la distribuzione e il consumo dei beni materiali e dei servizi della società.

Studia sia il comportamento sia le grandezze aggregate, quelle intese a livello nazionale.

Essa si distingue in:

- economia legale, caratterizzata da transazioni lecite;
- economia illegale, caratterizzata da scambi illegali

effettuati da soggetti disposti a violare le norme vigenti;

- economia criminale, caratterizzata dall'esecuzione di attività economiche che implicano la violazione di norme di diritto penale (cui corrisponde una pesante sanzione proporzionata alla gravità del fatto commesso) in quanto, delle due una o sono prodotti beni/servizi di natura illegale, cioè vietati, o sono prodotti beni/servizi leciti da parte però di soggetti non legittimati a farlo, non autorizzati.

“Nel mondo economico ci si imbatte nella criminalità economica, che nonostante definizioni provenienti da diversi soggetti tutte parzialmente valide (la delinquenza posta in essere da persone rispettabili, i noti colletti bianchi; ogni reato compiuto con finalità di natura economica comportamenti illeciti tipici della gestione economica di beni/servizi) individua l'insieme di attività economiche gestite utilizzando tecnologie illecite, cioè combinando fattori produttivi illegali.

Le attività illegali, a loro volta, si differenziano in:

- *attività illegali produttrici del reddito, classificabili in tre categorie:*

a. le attività legali esercitate da operatori non autorizzate dalle norme (es. usura);

b. le attività di produzione, vendita, distribuzione o possesso di beni vietati per legge come il traffico di sostanze stupefacenti;

c. le attività di cessione di beni/servizi o le attività di

trasferimento monetario esperite da un attore mediante violenza, inganno, abuso di potere nei confronti di altri, come estorsori, tangenti, arricchimenti illeciti.

2. attività illecite di redistribuzione (furti, rapine, truffe, per alcuni anche le estorsioni);

a. i fattori della produzione sono tradizionalmente classificati in lavoro (ogni attività che contribuisce a produrre beni e/o servizi).

In capitale (ogni bene prodotto applicabile a nuova produzione).

In terra (fattore che produce una rendita e che individua il luogo ove si svolge l'attività produttiva).

In capacità organizzativa (caratteristica dell'imprenditore di ben assemblare i precedenti fattori fino a pervenire all'ottima distribuzione).

b. l'ottima combinazione di fattori produttivi, ossia la scelta della migliore tecnica produttiva, l'allocazione che determina il massimo grado di efficienza, costituisce il problema tecnico dell'impresa". (Barresi F., 2007, p. 95-96).

Questo dipende dal prezzo dei fattori produttivi in quanto ciascun datore di lavoro sceglie, per convenienza, tra le combinazioni produttive possibili quella del costo minore; intendendo per:

- costo di produzione: tutta la spesa complessiva sopportata dall'impresa per produrre la quantità totale del bene che produce. In essa sono compresi i costi di lavoro (salari e stipendi), i costi

di capitale (interessi sulle somme prese a prestito o sul proprio capitale investito) e le rendite (le somme dovute ai proprietari del fattore terra qualora il luogo ove si svolge l'attività produttiva non sia di proprietà).

c. le imprese agiscono all'interno di un:

- mercato: il luogo ove si scambiano le merci in base ad un accordo sul prezzo. O meglio è un bene pubblico puro, un'infrastruttura sociale che sostiene e consente la realizzazione di scambi che può assumere la forma di:

- concorrenza perfetta: caratterizzata da un gran numero di offerenti ed acquirenti, da beni omogenei, da informazione e trasparenza, dal prezzo dato, dalla facilità di accesso;

- o monopolio: caratterizzata dalla presenza di una sola impresa che produce la merce e ne fissa liberamente il prezzo.

d. l'organizzazione criminale mafiosa, a sua volta, opera nei più disparati mercati tentando di conquistare il monopolio di ciascuno o di addivenire almeno ad una posizione dominante del sistema economico. L'associazione, nel tempo, ha subito una trasformazione notevole, passando da ideologia sociale limitata ad una ristretta area geografica a vera e propria attività economico-professionale.

È diventata modello di una particolare imprenditorialità, quella che utilizza la forza dell'intimidazione e sfrutta la regola dell'omertà, varcando i confini territoriali ove era relegata in origine fino ad assumere interessi internazionali.

Infatti, la mafia è divenuta per la criminalità organizzata

modello operativo e logistico e di coordinamento.

e. la mafia: è una organizzazione che si comporta come se fosse lo Stato e a cui i cittadini devono fiducia.

Il suo ruolo tende a coincidere con quello dello Stato, per questo è necessario demolire l'immagine di ente succedaneo per ripristinare la legalità e rilanciare i sani automatismi economici.

f. lo Stato, invece, è un soggetto economico che riveste due ruoli.

Da un lato è visto come sostituto del mercato (Stato fornitore di interessi pubblici, Stato imprenditore, Stato allocatore di risorse), dall'altro lato come regolatore dello stesso mercato e delle sue regole del gioco.

Per quanto riguarda il settore macroeconomico si vuole ricordare che per i:

4. neoclassici: il sistema ruota attorno allo schema PRODUZIONE - REDDITO – SPESA – OCCUPAZIONE; per cui la produzione, che dipende da fattori/risorse disponibili, genera una domanda di importo equivalente;
5. keynesiani: lo schema è DOMANDA – PRODUZIONE – OCCUPAZIONE – REDDITO; per cui la domanda, ossia la spesa genera la produzione che a sua volta determina reddito e occupazione. Ma la domanda è composta, in un'economia chiusa agli scambi con l'estero e senza settore pubblico, da consumo privato ed investimento.
6. Quindi la produzione dipende da tali variabili, o meglio dalla propensione al consumo e dagli animal spirits.

Le organizzazioni criminali mafiose o di tipo mafioso sono in grado mediante la loro opera di incidere sull'economia locale, agendo come potenziale e potente elemento di freno alla crescita economica.

6. La reazione dell'imprenditoria al fenomeno mafioso

L'imprenditoria reagisce all'influenza mafiosa in tre modi: opponendosi, cedendo, accordandosi.

Nonostante ciò, o meglio, grazie a ciò, le organizzazioni riescono nel tempo a determinare una posizione dominante se non una situazione di monopolio dell'impresa mafiosa.

Infatti, sono in grado di innalzare barriere all'accesso nel mercato e di produrre rapide fuoriuscite annientando l'imprenditoria sana, e, con essa, la capacità e la reale possibilità di ripresa e di sviluppo economico.

Il risultato è un investimento scoraggiato.

La decisione degli imprenditori di investire in un determinato luogo e in un determinato momento dipende dalle prospettive di mercato offerte dall'investimento (i ricavi attesi) e dal complesso dei costi necessari per gestire nel tempo l'attività intrapresa, le cui stime in distretti a forte presenza mafiosa tendono ad allontanare le iniziative di investimento.

“È altresì noto l'effetto spiazzamento sull'imposizione fiscale statale della tassa mafiosa, che da prelievo fiscale parallelo diviene prelievo sostitutivo, e la reazione dei soggetti passivi dell'estorsione, i quali cercano di limitare il danno

attraverso la pratica dell'occultamento del reddito legale prodotto e non dichiarato.

Infatti, la presenza capillare del prelievo mafioso (racket, tangente, etc..) stimola l'evasione fiscale degli agenti economici essenzialmente per due motivi.

In primis ogni individuo tende a minimizzare la riduzione del suo reddito disponibile.

Tutto ciò si riconduce all'intuizione di Reuter ed al suo quantum netto che resta al percettore dopo aver sostenuto il peso fiscale pari al pagamento delle tasse allo Stato ed alla riscossione forzata delle imposte illecite da parte dell'organizzazione criminale di turno, tentando di ridurre l'ammontare complessivo di imposizione dato dal privilegio legale e dal prelievo illecito.

In secondo luogo le tasse legittime sono percepite come un odioso obolo da versare ad uno Stato inefficiente, incapace di difendere il cittadino dalla morsa mafiosa.

Tra l'altro, poiché è evidente che il prodotto (reddito) viene ridotto, anche quella parte di contributo all'erario proveniente dalle aree ad infiltrazione illegale si riduce in misura proporzionale ed il risultato è la perdita anche notevole di gettito fiscale.

Infine, si ricorda che il reddito di risparmio, composto anche da beni immobili, può essere interamente prosciugato da quei sodalizi che mirano a subentrare nella vita pubblica delle proprie vittime per camuffarsi.

La conclusione in questo caso è un'altra sottrazione, quella del risparmio e di consumo (nota come riduzione della propensione marginale al consumo).

Questo si riconduce all'intuizione di Reuter ed al suo modello che esamina un'economia in presenza di settori illegali” (Barresi F., 2007, pp. 101-102).

Il suo contributo parte dalla domanda aggregata ed arriva al “moltiplicatore della spesa criminale”.

A questo punto è quanto mai opportuno ricordare che il sistema economico è diviso in due categorie di soggetti: le imprese e la famiglia.

Tra tali gruppi si realizza uno scambio reciproco.

Le imprese utilizzano e retribuiscono la forza lavoro proveniente dalle famiglie per produrre l'insieme dei beni materiali e servizi immateriali il cui flusso, cumulato in un determinato lasso temporale, costituisce il reddito collettivo.

Mentre le famiglie per soddisfare i propri bisogni acquistano i beni e i servizi prodotti.

La produzione si può definire lecita quando tali scambi avvengono nel rispetto del sistema normativo del diritto.

Quando invece il prodotto offerto/richiesto è vietato, esso non può contribuire alla formazione né della domanda aggregata (consumo lecito) - anzi genera l'effetto di distorcere la struttura del consumo distogliendone una parte destinata al settore illegale- né del reddito della società.

“In proposito sappiamo che in un'economia chiusa senza

settore pubblico, secondo il modello keynesiano, il livello di produzione X si determina a partire dalla domanda che è costituita da due variabili: i consumi e gli investimenti.

$$X = C + I$$

In un'economia mista, che vede presente la pubblica amministrazione, cioè il settore pubblico, e la sua attività (spesa pubblica, prelievo fiscale e trasferimento di reddito o meglio redistribuzione di ricchezza), la domanda effettiva si incrementa della variabile spesa pubblica, costituente essa stessa domanda di consumo proveniente da apparato pubblico:

$$X = C + I + G$$

Se poi l'economia è aperta agli scambi con l'estero, la domanda globale si arricchisce di due ulteriori variabili: le esportazioni (che incidono positivamente) e le importazioni (che, invece, incidono in maniera negativa):

$$X = C + I + G + E - M$$

In ogni caso il reddito di equilibrio è determinato dal prodotto che si ottiene tra un certo moltiplicatore ed il suo rispettivo moltiplicando.

Nel moltiplicando sono comprese tutte le componenti autonome (quelle che cioè dipendono dal reddito) della spesa globale, che sappiamo aumentare all'aprirsi del sistema al settore pubblico ed a quello estero.

Il moltiplicatore della spesa autonoma o moltiplicatore degli investimenti, invece, è un numero maggiore di uno che rappresenta la relazione che intercorre tra l'aumento

dell'investimento e l'espansione del reddito, che genera cioè reddito da ogni spesa autonoma.

Tanto efficace che fa ritenere a Keynes fondamentale, per la ripresa economica, l'intervento dello Stato con la sua spesa pubblica, pur se questa fosse destinata a “scavar buche per poi riempirle” (Barresi F., 2007, pp. 103-104).

Infatti, le variazioni delle componenti autonome della spesa hanno effetti moltiplicati sul reddito d'equilibrio.

Il meccanismo è presto spiegato nei termini che seguono:

4. la spesa attiva la produzione;
5. la produzione porta alla distribuzione di nuovo reddito;
6. l'incremento del reddito in gran parte viene speso;
7. la nuova spesa riattiva il ciclo.

Da notare però che il valore del moltiplicatore keynesiano (ovvero la sua potenzialità espansiva) si riduce proprio con l'apertura al settore pubblico ed agli scambi con l'estero.

Nel primo caso una parte del reddito (incrementato) finisce nelle casse dello Stato sotto forma di imposte.

Nel secondo un'altra parte è utilizzata per l'acquisto di beni e servizi provenienti dall'estero e quindi non resta nel circuito nazionale.

Ma tornando al modello di Reuter, il presupposto basilare è il distinguo operato all'interno della domanda aggregata della componente di consumo privato per beni e servizi illegali da quella legale.

Le transazioni illegali sono, per l'economista, da considerare

alla stregua delle transazioni con l'estero poiché come tali non sono sottoposte a contabilizzazione del reddito nazionale.

E ciò è intuitivo.

In particolare, la domanda di beni e servizi illegali viene assimilata alla domanda di importazioni, mentre la domanda privata di consumi legali proveniente dai percettori di redditi illegali è considerata come domanda estera rivolta ai produttori locali.

Dato che il consumo di beni illegali rappresenta di fatto una sottrazione di domanda al mercato dei beni legali, ossia un'estromissione dal circolo economico e produttivo di capacità della spesa privata, l'effetto complessivo sul reddito di equilibrio sarà negativo secondo lo schema standard del moltiplicatore, con l'ipotesi implicita che la spesa per consumo legale non dipenda dal reddito.

A questo punto si distinguono due casi estremi possibili:

- tutta la produzione di beni e servizi illegali (ridotti nell'esempio al solo traffico di sostanza stupefacenti) è opera del settore estero;
- viceversa tutta la produzione illegale deriva da attività interna al sistema.

La criminalità organizzata apporta almeno tre alterazioni al sistema economico locale (intese come condizioni di produzione ed equilibrio operativo):

3. la riduzione del livello di attività economica;
4. l'alterazione del sistema dei prezzi quale indicatore delle

preferenze dei consumatori;

5. la riduzione del gettito fiscale e del bilancio pubblico.

Ma gran parte degli effetti economici prodotti dalle organizzazioni criminali è dovuta alla reazione di adattamento della imprese alla pressione mafiosa.

Le imprese sane possono reagire diversamente, ponendo in essere quattro diversi atteggiamenti nei confronti dell'ingegneria malavitosa:

- uscire dal mercato (trasferendosi in distretti privi di tale presenza);
- opporsi sostenendo costi di protezione lecita o ritenuta tale;
- subire passivamente la protezione offerta dalla criminalità organizzata (fino al punto di rottura che coincide con la perdita dell'autonomia o dell'attività commerciale);
- subire attivamente il fenomeno, volgendo a proprio vantaggio la situazione e quindi ottimizzando ogni nuovo elemento offerto e realizzando la massimizzazione del profitto.

“Tali differenti risposte all'ingerenza mafiosa sembrano riconducibili alla “teoria micro-micro-economica” dell'impresa nota come teoria della “efficienza-X”, che può essere nel caso della criminalità denominata “inefficienza C”.

Secondo Liebenstein, il teorico dello sviluppo, “non tutti i soggetti istituzionali della produzione (le imprese) ottengono gli stessi risultati pur in presenza di risorse molto simili, se non del

tutto identiche (stesso immobilizzo di capitale, stesso numero di lavoratori).

Da tale osservazione scaturisce che, quando tutti i classici fattori produttivi sono ben allocati e non si può ottenere alcun incremento di prodotto, è necessario passare ad altri elementi di efficienza produttiva, gli altri fattori in grado di migliorare il rendimento delle risorse utilizzate.

Si tratta, per esempio, delle conoscenze tecnologiche o delle capacità organizzative come delle qualità delle relazioni intercorrenti tra dipendenti e datori di lavoro.

Quindi a parità di risorse impiegate, in un contesto di mercato competitivo, sviluppando gli elementi non tradizionali è possibile massimizzare il rendimento dei fattori del sistema produttivo e raggiungere il cosiddetto punto di efficienza-X". (Barresi F., 2007, pp. 112-113).

Al contrario, un freno a tale sviluppo giunge dalla pressione delle organizzazioni criminali sulle imprese che subiscono un costo diretto pecuniario (configurato dalle estorsioni, dalle tangenti, ecc..) ed un costo indiretto (dovuto all'ingerenza esercitata sulla gestione dell'impresa).

Infatti, l'associazione mafiosa è capace di limitare la libertà di conduzione delle singole imprese inficiando:

- la capacità sia di selezione delle risorse umane, sia di gestione delle stesse;
- la libertà di scelta dei canali di approvvigionamento di quello che è il capitale in circolazione (l'insieme di materie

prime, i semilavorati, tutti quei prodotti che l'impresa deve acquistare per procedere nell'attività produttiva sia che si tratti di beni che di servizi);

- la capacità di selezionare la clientela.

Tale pressione, che influenza in modo diretto la struttura dei costi dell'impresa, costituisce un'efficienza negativa, che può essere definita “inefficienza-C” intendendo con ciò l'insieme di appesantimento dei costi e riduzione del rendimento dei fattori dovuti alla pressione criminale subita dall'impresa nella gestione degli affari.

In sostanza, tanto più forte è l'inefficienza-C, tanto meno le imprese tenderanno verso la massima efficienza-X, allontanandosi di fatto sempre più dalla forma competitiva del mercato.

Infatti, nella misura in cui la criminalità organizzata costituisce un fattore di inefficienza per le singole imprese, essa determina tre effetti:

- la riduzione dell'attività produttiva (aumentano i costi, si riduce la produzione ottima e con essa le altre risorse produttive come il fattore lavoro);
- la riduzione del profitto (dato dalla differenza tra ricavi e costi che aumentano) e del benessere sociale;
- la fuga delle imprese dal mercato.

A questo proposito, precisato che non tutte le imprese presentano lo stesso livello di efficienza produttiva, si deve specificare che quelle le quali abbandonano il mercato

appartengono a due categorie.

Le imprese con ridottissime capacità produttive (le più inefficienti con obsoleta o scarsa competenza tecnologica, assetto organizzativo meno produttivo, incapaci di sostenere l'ulteriore innalzamento dei costi).

E le imprese con ottime capacità (le più efficienti, caratterizzate da elevato livello di flessibilità e mobilità, capaci in breve tempo di recuperare su altri mercati e di sfruttare le opportunità offerte altrove).

Le prime abbandonano per necessità di sopravvivenza il luogo a forte compenetrazione criminale, le seconde lasciano perché è più conveniente rilocalizzare altrove.

Quelle che restano sono a loro volta distinguibili in base alla teoria dell'efficienza-X in altre due categorie.

Alla prima appartengono le imprese che valutano in maniera più blanda il costo della pressione mafiosa, ovvero il peso economico dell'inefficienza.

Alla seconda quelle che trasformano tale costo esterno in costo interno e usano la presenza criminale come fosse una sorta di istituzione locale aggiuntiva dalla quale ottenere riscontri positivi capaci di annullare, azzerare il peso dell'inefficienza -C.

E' il caso dell'impresa che si presta al gioco criminale offrendosi come luogo di riciclaggio ed in cambio del servizio riceve, come afferma Centorrino, *“un flusso aggiuntivo di finanziamento sotto forma, presumibile, della percentuale sull'importo riciclato (...) in questi casi il costo della mafia non*

consiste tanto in un peggioramento delle prospettive di economicità della gestione dell'impresa (al contrario, l'impresa connivente gode di ampi margini di protezione che ne incrementano la redditività).

Il costo in questione è posto piuttosto, pur in modo occulto e difficilmente percepibile, a carico dell'intera collettività, influenzandone le scelte finali.

La presenza della mafia può determinare non solamente la chiusura delle imprese esistenti, la loro scomparsa dal mercato o la rilocalizzazione in altri distretti produttivi, ma anche un freno all'investimento, la riduzione della capacità di attivazione delle risorse su base territoriale” (Centorrino M., 1995, pp. 88).

Infatti, sono scoraggiati dall'investire nelle regioni ad elevata concentrazione di criminalità organizzata anche i giovani imprenditori che, per ovvie ragioni, hanno poca esperienza, limitata capacità di aggressione al mercato e, pertanto, bassa efficienza-X.

In conclusione, quando le imprese (già stanziare o che intendono stabilirsi nel Mezzogiorno) modificano il proprio comportamento ed adottano strategie di risposta alla massiccia presenza mafiosa ha luogo l'alterazione del sistema con conseguente perdita di efficienza da parte del mercato.

La criminalità organizzata, come impresa, ha adottato facendolo proprio il modello economico neoclassico.

Stante la legge di Say, è la produzione che genera la domanda e, allo stesso tempo, l'occupazione.

E questa, in conclusione, è esattamente la strada seguita dalla mafia: determinare la domanda in base alla propria produzione e gestire- di conseguenza- il mercato del lavoro apparendo più efficiente dello Stato, cui fa il verso attraverso la propria tassazione.

Prendiamo ad esempio il caso dell' ESTORSIONE.

Il crimine organizzato sul modello impresa, produttore del bene estorsione, sa di trovarsi nelle ottime condizioni previste dal modello neoclassico.

Questo perché tutta la produzione sicurezza da estorsione sarà indubbiamente acquistata dal mercato, cioè dai consumatori.

Ovviamente nel sistema è presente un nuovo elemento, il coefficiente “v” violenza usato dal produttore per convincere al consumo.

Sappiamo per certo che tutti i soggetti economici tendono all'ottimizzazione.

In questo modo avremo consumatori disposti a domandare il bene offerto, che tenderanno però ad un prezzo diverso (ribassato).

Ecco il motivo per cui l'associazione mafiosa agendo da impresa, pur di raggiungere tutti i consumatori, è disposta a trattare sul prezzo ed a limitare l'uso della forza (riducendo il valore del coefficiente v) e quindi la sua stessa visibilità (il che contestualmente abbassa il rischio di scoperta del reato modificando i parametri dell'analisi costi/benefici a favore dell'attività illecita).

Ma l'oscillazione avviene entro un range stabilito a priori dall'impresa stessa che agisce in regime di monopolio e, essendone capace, determina l'andamento angolare della curva di domanda (Barresi F., 2007).

Per ciò che riguarda, invece, l'USURA, questa può essere vista come un investimento.

Infatti, l'impresa mafiosa lo ricerca in quanto esso è l'acquisto di beni capitali.

“Per aversi equilibrio la criminalità organizzata agisce in modo tale da ottenere perfetta eguaglianza tra investimento e risparmio. Intendendosi per investimento quello mafioso volto ad acquisire l'altrui bene capitale con ogni mezzo- comprese minacce e violenza- e per risparmio proprio la garanzia fornita dall'usurato, ovvero quello stesso bene capitale costituito dagli imprenditori, oggetto di interesse criminale”. (Barresi F., 2007, p. 116).

Sappiamo, infatti, che la mafia non è alla ricerca degli interessi usurari (che sono visti solo come pochi spiccioli) bensì del capitale posto a garanzia ed in tal senso si adopera attivamente per ottenere quanto bramato.

“La differenza con il mondo economico sano consiste nel fatto che non è l'impresa a domandare dietro congruo corrispettivo il prestito del risparmio per finanziare un investimento, ma è lo stesso investimento ad essere offerto all'impresa (mafiosa) per “saldare il costo dell'usura”. Può sembrare contorto ma non lo è”. (Barresi F., 2007, p. 117).

Nel caso dell'economia pulita, legale, avremo una curva di investimento (domanda di risparmio) ed una curva di risparmio (offerta di risparmio) che si incontreranno in un solo punto, cioè il punto ove i valori del tasso di interesse sono identici per entrambe le curve.

Quello è il cosiddetto prezzo di equilibrio: il tasso di interesse.

Nel caso mafioso (ove sappiamo trovarci in un mercato caratterizzato da tassi di interesse molto elevati), avremo una curva di usura (il prestito dato, offerto, dall'impresa criminale, ovvero la domanda di pegno) che si incontrerà con la curva di risparmio (la garanzia di solvibilità predisposta dal consumatore che domanda il prestito, ovvero l'offerta di pegno).

Il punto di intersezione, cioè quello che individua il prezzo di equilibrio, è dato proprio dal bene in pegno, che costituisce l'investimento ricercato dall'impresa mafiosa.

Ovviamente ciò che varia è la curva di usura, la curva dell'offerta che trasla lungo l'asse del risparmio /pegno in base al prezzo di equilibrio- cioè il bene in pegno- individuato a monte, dato che la posizione di curva di domanda non solo è pienamente conosciuta dall'impresa offerente ma è da questa esattamente determinata (inclinata attraverso il coefficiente angolare “v” violenza) in modo tale da raggiungere l'obiettivo, cioè l'equilibrio: l'acquisizione del bene posto a garanzia del prestito domandato dal consumatore su sollecitazione dello stesso produttore.

In altre parole, se la domanda di prestito cresce, aumenta il pegno concesso.

A tot quantità di prestito domandato corrisponde tot quantità di pegno dato.

L'offerta di prestito avviene indipendentemente dal valore del prestito concesso; è fissato solo il pegno desiderato.

“L'offerta trasla in riferimento al pegno ricercato e concede la quantità di prestito indicata in corrispondenza del pegno assicurato. Il coefficiente “v” incide sull'inclinazione della domanda di prestito (in alternativa vista come offerta di pegno).

A maggiore coefficiente “v” corrisponde minore prestito (l'inclinazione diviene più rigida) oppure a prestito invariato corrisponde un aumento del pegno (anche per coprire il costo della violenza usata, cioè il rischio di visibilità)”. (Barresi F., 2007, p. 118).

Ritornando al modello neoclassico, è notorio che è la produzione che genera l'OCCUPAZIONE, si deve osservare, quindi, come si comporta il sistema mafioso.

La criminalità organizzata controlla monopolisticamente il mercato del lavoro illegale.

La mafia è in grado di occupare tutte le unità disponibili senza che queste possano minimamente influire sulla determinazione del salario.

Ci sarà, pertanto, un'offerta di lavoro (proveniente dalle famiglie) rigida, cioè che non è in funzione del salario.

“La curva quindi potrà solo traslare spostandosi lungo

l'asse della quantità di lavoro impiegato; e ciò in base alla domanda di lavoro la quale risulta essere rigida a tal punto, in quanto prestabilita dall'organizzazione, da divenire un punto (e non una curva) avente in sé già determinato il valore del salario e la quantità di lavoratori assumibile.

Se la quantità di lavoro domandata è maggiore, l'offerta trasla andando ad occupare anche quella fascia che in un primo momento non era spontaneamente interessata al lavoro e che invece lo diviene in un momento successivo per garantirsi l'immunità da feroci ed inevitabili ripercussioni.

In più, l'eccesso di offerta di lavoro, che dovesse essere ritenuta degna di accoglimento, anche a mercato illegale saturo, può trovare uno sbocco mediante quel particolare meccanismo che consente all'organizzazione di interferire nel mercato del lavoro legale, o meglio nella gestione del personale delle imprese controllate o conniventi che siedono nel territorio, e di evadere favorevolmente l'offerta in esubero (ottenendo in compenso maggiore solidarietà nel sub-strato sociale assistito)".
(Barresi F., 2007, p. 119).

in conclusione, possiamo affermare che, nell'ambito dell'occupazione, nel sistema mafioso trova pienamente applicazione la legge di Say, secondo la quale, l'offerta di lavoro è dipendente dalla domanda con la quale coincide e la domanda di lavoro che sia legale, illegale oppure irregolare, è in funzione della produzione.

7. La natura dell'impresa mafiosa

Per studiare precisamente le matrici dell'impresa mafiosa il primo passo da compiere è quello di analizzare il tessuto socioculturale in cui si è formata.

Si fa risalire agli anni '70 la nascita dell'imprenditoria mafiosa.

Proprio in quegli anni si iniziò a delineare più chiaramente il trend economico del mezzogiorno rapportandolo al resto dell'Italia, constatando in modo inequivocabile che, nonostante si fosse in presenza di un sistema imprenditoriale stratificato ma anche compatto, erano presenti nel tessuto economico numerosi vuoti e carenze.

La prima causa delle difficoltà economiche del Sud è attribuibile alla mancanza di una vera e propria classe imprenditoriale (Centorrino M., Sgroi E., 1988).

A parte la condizione di vera e propria emarginazione economica dei grandi sviluppi imprenditoriali centrali e alle obiettive difficoltà ambientali, le opportunità di sviluppo in aree marginali producevano altri due tipi di conseguenze.

Da un lato l'inserimento in tali zone da parte dell'industria centrale meccanicamente sovrapposte al tessuto locale, attratte in genere da agevolazioni fiscali, creditizie o di altro genere.

Dall'altro lato, la dinamica economica, sollecitata direttamente o indirettamente dalle opportunità di sviluppo politicamente predisposte, produceva il sorgere di nuove iniziative che operavano a bassi livelli di economicità, con

strutture precarie e scarse prospettive.

La figura di imprenditore che emergeva era quella così di un organizzatore della marginalità, agevolato finanziariamente o in altri modi, ma incapace, in sostanza, di creare funzionali e moderne strutture economiche.

Da questi due quadri si delinea un idealtipo d'imprenditore che svolge un'attività di impresa con minor grado di redditività ma conseguentemente anche con un minor rischio imprenditoriale.

Alla fine, questa figura si allontana notevolmente da quella dell'imprenditore classico (redditività limitata, capacità produttiva e tecnologica quasi nulla e rischio notevolmente ridotto) per venire ad assumere le vesti dell'imprenditore della marginalità e dell'assistenzialismo.

Le organizzazioni criminali si inserivano quindi in modo parassitario e di contorno assistenziale nel tessuto socioeconomico.

Esse frenavano, comunque, l'ascesa di nuovi modelli di sviluppo dell'imprenditoria sia di quella pubblica sia di quella privata, sia essa locale o forestiera, forse anche per la paura di perdere il potere della zona.

Attribuire il regresso economico e il sottosviluppo, però, alla mafia è un'affermazione che potrebbe rivelarsi alquanto grossolana.

Sia perché la formazione di un tessuto economico sufficientemente organizzato è mancata anche nelle zone ad

assoluta mancanza di densità mafiosa, come ad esempio la Basilicata.

Sia perché la mafia fino agli anni '70 non aveva il peso di incidere sull'intero arco delle possibilità di sviluppo imprenditoriale, specie nelle grandi aree metropolitane.

Il quadro che sorgeva agli inizi degli anni '70, vedeva in presenza di un'area complessiva di sottosviluppo, viaggiare parallele da una parte, una classe imprenditoriale con poche e scadenti qualità e, dall'altra, le organizzazioni criminali volte al depreamento del tessuto socioeconomico.

Oggi la situazione è mutata.

Infatti, mentre le organizzazioni criminali hanno effettuato un salto di qualità, ciò non è avvenuto per la classe imprenditoriale, che è rimasta ancorata alla propria dimensione.

“Le organizzazioni criminali non solo hanno colmato quegli spazi lasciati storicamente vuoti dall'imprenditoria, addirittura, si sono fatti portatrici di un nuovo sviluppo economico.

Per imprese mafiose si devono quindi intendere un complesso di attività lecite organizzate sotto forma di imprese da un soggetto appartenente ad un'organizzazione criminale, il quale introduce il metodo mafioso sia nella fase della formazione delle imprese sia in quelle successive”. (Barresi F., 2007, p. 50).

Il metodo mafioso delle organizzazioni aziendali, introduce, seppur con tutte le particolarità dei vari casi, una serie di metodi che potremmo definire classici e che permettono all'impresa

mafiosa di godere di un'indiscussa superiorità rispetto alle normali imprese.

Il primo di questi vantaggi consiste nella creazione di un ombrello protezionistico intorno al mercato di pertinenza dell'impresa mafiosa, attuato attraverso lo scoraggiamento della concorrenza.

L'efficacia intimidatoria è tale da agire come una vera e propria barriera doganale, permettendo all'azienda di porsi in posizione dominante rispetto all'intero settore.

L'esempio più classico si realizza attraverso due vie principali.

La prima, tramite una serie di attentati e minacce volte ad ostacolare l'attività delle aziende concorrenti, con l'obiettivo di farle chiudere.

La seconda, attraverso l'accaparramento di buona parte degli appalti, contratti e forniture a prezzi di tutto favore.

Per quanto concerne gli appalti, l'impresa mafiosa opera orientativamente nelle modalità che seguono: alle gare di appalto, spesso è l'unica impresa a presentarsi, oppure partecipa alle gare con altre società fittizie o consorelle (alle quali ricambierà il favore alla successiva occasione) che presenteranno offerte molto più alte e quindi sconvenienti per l'appaltante.

Nel primo caso, quando l'impresa mafiosa si presenta da sola, è perché è riuscita attraverso le minacce ad evitare che vi partecipassero le ditte concorrenti, o perché ha già monopolizzato l'intero settore.

L'impresa mafiosa può però avvalersi anche di altri sistemi.

Per esempio, se alla gara di appalto dovessero presentarsi più concorrenti le cui offerte non potessero essere pilotate dall'impresa mafiosa, questa offrirebbe un prezzo più basso del normale e, certamente, vincerebbe le gare per aver giocato al ribasso.

L'impresa mafiosa riesce ad offrire meno rispetto alle aziende concorrenti per due ordini di motivi.

Il primo è che pur offrendo le prestazioni a costo inferiore attraverso la procedura della revisione dei prezzi, il costo del contratto finisce con il lievitare notevolmente.

Il secondo motivo è dovuto al fatto che l'impresa mafiosa può comunque porsi nella possibilità di offrire prestazioni ad un costo minore rispetto alle altre in quanto può sopportare costi notevolmente inferiori rispetto alle aziende concorrenti.

“Spesso l'impresa mafiosa non deve neanche azionare tutti i meccanismi indicati.

Spesso basta che l'ente appaltante affidi i lavori attraverso il meccanismo della chiamata diretta dell'azienda mafiosa.

In questa ipotesi, si può constatare il maggior potere dell'organizzazione criminosa che è capace di condizionare l'operato dell'Ente appaltante prima ancora di ogni rapporto contrattuale.

Il condizionamento, infine, avviene nel caso in cui a vincere l'appalto sia una ditta pulita, costringendo la ditta che ha vinto l'appalto a subappaltare il lavoro.

Nel caso in cui l'inserimento mafioso non avvenga nella fase dell'attribuzione dei lavori poi , non è escluso che questo possa avvenire nella fase successiva del ciclo produttivo, ad esempio in quella della fornitura dei materiali” (Barresi F., 2007, p. 52).

Infatti, se l'impresa mafiosa costringe tutti gli operatori di un dato settore a fornirsi da un unico produttore, ad esempio di materie prime, è evidente che si realizza non solo il monopolio del settore delle materie prime, ma anche un condizionamento molto forte del ciclo produttivo successivo.

L'impresa mafiosa ha inoltre due importanti vantaggi rispetto alle aziende concorrenti.

Il primo consiste nella maggiore disponibilità finanziaria.

Il secondo nella disinvoltata possibilità di gestire la forza lavoratrice.

Per la maggior parte delle imprese, anche quelle economicamente più forti, si presenta il delicato problema della liquidità.

Questo problema non esiste per l'impresa mafiosa che, dopo l'importante sviluppo del mercato degli stupefacenti, ha avuto un notevole supporto di liquidità, senza contare poi la possibilità di accesso al credito nelle forme più privilegiate.

Da qui una serie di nuove potenzialità, in altre parole la possibilità di effettuare forti investimenti iniziali, essere sempre puntuali nei pagamenti e quindi avere i migliori fornitori non pagando interessi da mutui passivi.

Insomma, l'impresa mafiosa si presenta sul mercato come modello di organizzazione, efficienza ed affidabilità.

Altro grosso ed ultimo punto major dell'impresa mafiosa è la forza lavoro.

La maggior parte di coloro che dipendono dall'impresa mafiosa (il più delle volte immigrati) lavorano spesso senza avere l'obbligatoria copertura contributiva, con un salario più basso rispetto al minimo previsto dai contratti di categoria.

L'impresa mafiosa, quindi, si presenta sempre più in una posizione privilegiata rispetto al resto delle aziende, non avendo, in virtù della stretta manipolazione della forza lavoro anche clandestina, alcun problema sindacale e molti meno costi complessivi sulla forza lavoro.

Quest'ultima si presenta, del resto, alquanto malleabile.

Innanzitutto, per le ragioni che trovano le loro radici nella sottocultura di cui è essenzialmente permeato il tessuto sociale di provenienza.

Secondariamente, per il clima di terrore che impedisce qualsiasi ribellione, con minacce di rimpatrio per gli immigrati, ed infine, per la crisi occupazionale che affligge i più soprattutto nel Meridione.

“ La legge n. 646 del 1982 (Rognoni- La Torre) ha definito “impresa mafiosa” quella struttura economico-aziendale, gestita dal mafioso o che comunque a lui faccia direttamente capo, che ha incardinata in sé “la forza di intimidazione del vincolo associativo” e il cui capitale (quantomeno quello originario) è in

tutto o in parte frutto dell'azione criminale” (Fantò E., 1999, pp. 37-38).

È l'insieme di questi elementi di pressione che crea una classe di lavoratori estremamente debole e nello stesso tempo fedele a chi la emancipa dalla disoccupazione, a tutto vantaggio dell'industria del crimine.

La lotta al lavoro nero trova quindi la sua ragion d'essere anche per perorare la lotta alla mafia.

Per quantificare l'economia illegale e definirne i confini distinguiamo il comportamento degli operatori, la natura e/o l'oggetto delle operazioni e le relazioni che si instaurano tra gli operatori nelle transazioni.

Si distinguono così le attività illegali produttrici di reddito- le attività esercitate da operatori non autorizzati dalla legge (contrabbando, usura, gioco d'azzardo clandestino, traffico d'armi, ecc..).

Esse si distinguono dalle attività di produzione e distribuzione o semplice possesso di beni e servizi vietati (traffico di stupefacenti, frodi alimentari, ecc..).

Si differenziano anche dalle attività illegali redistributrici (furti, rapine, estorsioni, sequestri di persona, truffe, tangenti, ecc..).

Non sono state invece tenute in conto le attività sommerse dove operano imprenditori legali che producono beni e servizi legali, ma nel gestire i loro affari si “dimenticano” di alcune norme.

Ed in genere si dimenticano di pagare imposte e contributi sociali, dedicano scarsa attenzione alle norme di tutela del lavoro o dell'ambiente e così via.

Si conviene cioè che le attività in cui si abbia evasione fiscale o contributiva, non vanno inserite nell'economia illegale, anche se la diffusione di questi fenomeni favorisce la mimetizzazione delle attività criminali, e fornisce loro protezione implicita.

Vi è poi la componente delle attività legali facenti capo a imprenditori criminali che è la più difficile da individuare.

Eppure anch'essa ha un ruolo rilevante, talvolta più delle attività illegali (Fantò E., 1999).

Misurare il giro d'affari delle attività illegali è difficile per la mancanza di segnalatori univoci sulle quantità prodotte, i prezzi, i fattori impiegati e, soprattutto per il ruolo che svolge la violenza, in quanto criterio ordinatore del mercato.

Le informazioni rese disponibili da fonti ufficiali sono limitate ad alcuni reati, e ad alcuni aspetti delle stesse attività registrate. Non è possibile stimare il giro d'affari delle attività legali esercitate dai criminali.

Allo Stato tentare delle quantificazioni è impossibile. Questo è un settore mimetizzato e perciò difficile da indagare anche dal punto di vista dell'economista.

Eppure rappresenta un pericoloso canale di infiltrazione, e potenzialmente di distorsione, nei mercati legali sia dei fattori produttivi, sia dei beni e servizi.

Osserviamo in quali settori è più probabile che l'infiltrazione si verifichi.

È relativamente noto che le attività legali-criminali non sono presenti in modo significativo nel settore manifatturiero.

Mentre lo sono nei settori delle costruzioni, del commercio e pubblici esercizi, dei trasporti, dei servizi alle famiglie e alle imprese, in una parola nei settori a bassa produttività, con modesta accumulazione e innovazione tecnologica.

Se il reinvestimento dei profitti criminali favorisce il rafforzamento di questa parte dell'economia, riduce le potenzialità di sviluppo del paese, influisce negativamente sulla produttività del lavoro e favorisce l'attestarsi su livelli più elevati dei prezzi dei beni di consumo.

Ma la conclusione è teorica perché non disponiamo di indagini specifiche su cui appoggiarci per arrivare a delle stime.

Abbiamo solo indizi.

Sappiamo, ad esempio, che la criminalità tende, nei mercati legali, a dar vita ad imprese di dimensioni piccole e medie, perché queste hanno un maggior radicamento nel territorio.

Esse soprattutto sfuggono più facilmente ai controlli fiscali e parafiscali, e sappiamo che le imprese piccole e medie hanno livelli di produttività inferiori a quelle grandi.

Occorrono, però, ricerche mirate per poter dire qualcosa di più preciso.

Le differenze fondamentali tra la criminalità organizzata ed una qualsiasi impresa economica legale si individuano, oltre che

nel ricorso abituale alla violenza e alla corruzione, nelle modalità di gestione della risorsa lavoro e nel ricorso alla finanza illegale come strumento, ma anche come fine (riciclaggio).

L'impresa criminale è prevalentemente legata ad attività terziarie, ha un orizzonte temporale breve.

Veniamo alle teorie proposte dagli economisti sulla criminalità organizzata.

Il contributo classico risale ai due saggi di Thomas Schelling.¹⁰

“Schelling individua, in un primo tempo, la criminalità organizzata come l'impresa criminale più efficiente capace di sbaragliare la concorrenza e di assumere il controllo della gran parte dei mercati neri.

Schelling osservava che la criminalità organizzata è generalmente associata alla presenza di forme di mercato non concorrenziali.

Il mercato illegale, nero si configura, per definizione, come un mercato protetto, in quanto le imprese legali, potenziali concorrenti, non entrano in un'attività vietata per legge.

La criminalità organizzata è dunque tipicamente l'impresa criminale monopolista, quella in grado di sbaragliare la concorrenza e di assumere il controllo di un determinato mercato

¹⁰ Thomas Crombie Schelling nacque ad Oakland, fu un economista statunitense e professore per gli affari esteri, strategie nucleari, sicurezza nazionale.

Il libro più famoso di Schelling dal titolo *La strategia del conflitto* (*The strategy of conflict*) fu considerato uno dei cento libri che ebbero maggiore influenza dopo il 1945 sull'Occidente.

Fu il primo studio sulla contrattazione e sui comportamenti strategici.

Nel 2005 gli fu conferito il premio Nobel “per aver fatto avanzare la nostra comprensione del conflitto e della cooperazione tramite la Teoria dei giochi.

nero.

Le doti di cui dispone per emergere come monopolista, sono nella sua natura di organizzazione chiusa (società segreta) e nella sua predisposizione ad avvalersi di metodi violenti, ma anche nella sua capacità di sfruttare con la corruzione i punti di debolezza delle strutture preposte a garantire la legalità”. (Becchi A., Rey G., 1994, p. 63).

Questa definizione della criminalità organizzata implica, da un lato, che essa sia strettamente associata all'esistenza di mercati neri ma suggerisce.

Dall'altro, che essa coincide con le organizzazioni illegali che puntano ad acquisire una posizione di potere nel mercato nero, da sfruttare ai fini della formazione di più alti livelli di profitto.

La penetrazione della criminalità nell'economia legale può corrispondere a diversi fini.

Tra questi la necessità di disporre di uno schermo che mascheri l'attività criminale o comunque legittimi socialmente il boss.

Un altro fine è la ricerca di investimenti di rendita, data l'impossibilità di reinvestire tutti i profitti del crimine nei mercati neri, e per la diversificazione del rischio.

Un ulteriore fine è la necessità di supportare il controllo del territorio fornendo alla popolazione occasioni di reddito.

Anche la convenienza derivante dalla disponibilità dei profitti illeciti a intervenire in mercati legali monopolizzabili

(attraverso operazioni di dumping) e poi gestibili secondo logiche estorsive corrisponde ad un altro fine.

Quando parliamo di economia illegale e di economia legale, dobbiamo stare attenti alla mancanza di simmetria che interviene tra variabili di flusso e variabili di stock.

Un'attività legale può essere realizzata usando fattori produttivi illegali.

I profitti illegali portano spesso ad un'accumulazione illegale (riciclaggio, titoli di Stato, ecc..).

Infine tutte le transazioni illegali avvengono tramite il ricorso ad uno strumento legale, la moneta.

Questo rende più importante l'identificazione delle forme dell'intreccio tra settore criminale e settore legale.

Ciò premesso, gli investimenti della criminalità in attività legali vanno catalogati in ragione delle loro finalità.

La più semplice tra le catalogazioni è quella che discende dal fatto che i profitti dell'attività illegale devono tradursi in risparmi legali: la struttura del patrimonio mafioso comprende abitazioni, ricchezza finanziaria, terreni agricoli, ecc..

All'aumentare delle ricchezze accumulata si pone l'esigenza di disporre di consulenti finanziari per la diversificazione del portafoglio e di uscire da ambiti territoriali ristretti per entrare nei mercati internazionali.

In relazione alla massa di capitale da investire, oltre ai problemi di ripartizione del rischio, vi sono costi ed economie di transazione, e problemi di gestione dell'informazione e di scelta

delle tecnologie per affrontare questi investimenti.

Particolarmente complesso è il caso degli investimenti collegati ad una rete di attività collaterali all'impresa criminale.

Si può far riferimento ai servizi finanziari ma anche ai trasporti terrestri, marittimi ed aerei, alle telecomunicazioni, alla distribuzione o alla produzione di merci contraffatte oppure alla raffinazione di materie prime.

Spesso si tratta di attività captive promosse solo per coprire la sottostante attività criminale.

Infine, vi è l'accumulazione in attività legali per controllare settori particolarmente interessanti dal punto di vista della loro profittabilità.

È a questo livello che entrano in campo fattori di imprenditorialità, che nel caso della criminalità italiana non paiono particolarmente sviluppati.

Di norma è escluso il reinvestimento dei profitti criminali in attività legali manifatturiere, o ad esse assimilabili (Barresi F., 2007).

Attività dove sono necessarie competenze tecnologiche, conoscenze del mercato, ma anche capacità di muoversi nelle intricate norme in vigore ed in particolare in una legislazione fiscale e parafiscale complessa, che dovrebbe essere rigorosamente rispettata per non incorrere nel rischio di lasciar trasparire l'attività illegale principale.

Senza contare che in queste attività il tasso di profitto è in genere di gran lunga più basso di quello ottenibile non solo nelle

attività illegali, ma anche nei settori legali che consentono rendite di posizione.

Le attività legali preferite sono quelle che godono di una protezione e possono sfruttare le rendite che ne derivano.

Il settore dell'edilizia come quello delle relative forniture risultano privilegiati, ma anche il commercio e i pubblici esercizi, ed i servizi alle imprese specie se collegati alle forniture alle pubbliche amministrazioni.

Il tasso di profitto può, in circostanze normali, non essere paragonabile a quello delle attività criminali, ma ha pur sempre livelli ragguardevoli.

Inoltre, questi livelli sono tanto più elevati quanto più si ricorre direttamente o indirettamente alla corruzione, facendo leva sui rapporti con i pubblici amministratori nel territorio di cui si ha il controllo.

Con queste attività, la criminalità consolida il suo dominio sul mercato del lavoro, fornendo un reddito, in forme più o meno legali, ad una quota sovente non trascurabile dalla popolazione, e rafforzando il controllo del territorio

Quando investe in attività legali, la criminalità diventa un datore di lavoro a pieno titolo, acquisisce però meriti, e può richiedere contropartite anche illecite.

Così, mentre in realtà comprime le occasioni di sviluppo legale e diffuso, si presenta paradossalmente in un ruolo benefico.

8. Forme di contrasto all'economia criminale

Un primo passo per togliere all'economia criminale l'acqua in cui può proliferare è un indispensabile prerequisito, ossia la trasparenza.

“L'informazione e la trasparenza sono dei capisaldi che non possono essere delegati ai soli codici deontologici liberamente assunti dagli operatori legali.

Se l'economia criminale si consolida nell'ignoranza e nella disinformazione, l'economia legale deve puntare tutto all'informazione.

Occorre che tutti rispettino questo principio, anche per evitare che ci siano i profittatori legali che giocano sull'asimmetria delle informazioni.

È un argomento che va al cuore del corretto funzionamento dei mercati, e del ruolo delle autorità che devono garantire la simmetria informativa.

Un ruolo essenziale devono anche svolgere i professionisti, evitando di porre le loro competenze al servizio dell'economia criminale.

Non si vede, del resto, perché certi obblighi devono gravare su uno sportellista bancario e non su un professionista al quale la legge riserva un'attività protetta proprio in relazione alla sua professionalità.

Il corollario dei codici è nel contributo che si deve dare all'informazione, alla trasparenza, al passaggio delle informazioni sui sistemi informativi pubblici e soprattutto

assumendo la piena responsabilità quanto alla corretta identificazione dei soggetti.

L'obiezione che i clienti sono saltuari e che quindi il professionista non dispone le necessarie informazioni sul loro conto che sarebbero necessarie, sarà superata affidando al settore pubblico il compito di ridurre il costo dell'informazione, e così eliminando questi alibi.

Quindi c'è bisogno di una revisione organizzativa che consenta di identificare in modo univoco il responsabile di un'azione, di un atto, o di scoprire l'inerzia o peggio il dolo che dà luogo a carenza di informazione.

Le autorità, le agenzie, le amministrazioni devono darsi come obiettivo non solo il corretto funzionamento dei mercati, ma anche la vigilanza sugli operatori e la tempestiva segnalazione di situazioni anomale.

E soprattutto devono identificare univocamente il destinatario di tali segnalazioni.

Queste funzioni devono essere esercitate da soggetti chiaramente individuati". (Becchi A., Rey G., 1994, p. 147).

La trasparenza e la buona amministrazione non bastano.

L'informazione non serve se non si promuove lo sviluppo di modelli di analisi e di ricerca che devono portare all'individuazione di indicatori sintetici, i quali contribuiscano a definire come prevenire la crescita e la diffusione di imprese e comportamenti criminali.

La lotta alla criminalità organizzata deve essere unitaria e

nazionale.

L'isolamento della criminalità avviene facendo emergere l'economia sommersa, aumentando l'efficienza del sistema Italia ed infine dimostrando che c'è un futuro di prosperità per l'economia legale.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Questo elaborato ha voluto offrire una panoramica su un fenomeno che dagli ultimi anni è molto presente sulla scena, sia a livello nazionale che internazionale.

Grazie alle statistiche e ai dati elaborati dagli anni Ottanta sino ad oggi si è potuto tracciare un quadro esaustivo della situazione così come si è evoluta negli anni.

Innanzitutto, l'analisi si è concentrata su quello che è il fenomeno dell'elusione fiscale e sulle altre forme di irregolarità che si manifestano in modo considerevole.

In seguito, per mettere ordine nell'economia in nero è indispensabile rendere chiare le complessità, le differenze esistenti, i tentativi di misurazione, i profili dei protagonisti e le politiche per il graduale riassorbimento nell'economia normale.

Questo è stato il tentativo che si è voluto attuare nel secondo capitolo di questo elaborato.

Per analizzare in modo preciso il fenomeno del sommerso si è partiti da un'analisi generale del problema, per poi arrivare ad elaborare le varie tipologie, le metodologie di stima e i dati che riguardano il tema.

In particolare l'attenzione si è incentrata sulle diversità che connotano il fenomeno a seconda delle regioni in cui si verifica.

Sono state altresì illustrate le molteplici politiche attuate per l'emersione, sia a livello nazionale che internazionale, con la conseguente valutazione dei risultati e degli effetti di tali politiche.

Infine, la ricerca è stata sviluppata nell'ambito dell'economia criminale, campo che si è visto essere estremamente connesso ed intrecciato con quello del sommerso.

Recentemente il fenomeno dell'economia sommersa è stato oggetto di rinnovato interesse da parte di operatori di politica economica e di studiosi.

L'attenzione al tema è stata condivisa, oltre che dall'Italia, da molti stati dell'Unione Europea, i quali hanno inserito sin dall'inizio degli anni novanta, la lotta all'economia sommersa.

Tradizionalmente, se gli economisti hanno trascurato di analizzare il sommerso, a causa della mancanza di fonti statistiche attendibili per caratterizzarne e quantificarne la rilevanza, per contro vi è stata un'analisi che non sempre ha aiutato a capire la natura del sommerso.

Ora, la crescente disponibilità di grandi banche dati che rilevano i comportamenti degli individui in diversi contesti produttivi e in diversi ambiti sociali, consente di approfondire le caratteristiche del fenomeno.

L'attenzione che viene data allo studio del sommerso è data dal fatto che il fenomeno costituisce una perdita di efficienza per il sistema economico, che si trova ad operare in assenza di regole, in condizioni di scarsa tutela, soprattutto per i lavoratori, tuttavia, non si tratta solo di un problema di efficienza.

Questo elaborato ha voluto descrivere il sommerso non come un male minore o addirittura come un'opportunità di crescita per il sistema economico italiano, sovente afflitto da

regolamentazioni e leggi che ne soffocano la vitalità, ma come un fenomeno preoccupante, in forte crescita, che sta assumendo connotati sempre più allarmanti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Arlacchi P., (1983), *La mafia imprenditrice*, Il Mulino, Bologna

Avola M., (2007), *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrasto e di emersione*, Bonanno, Roma

Barresi F., (2007), *Mafia ed economia criminale. Analisi socio-criminologica e giuridica di un'economia sommersa e dei danni arrecati all'economia legale*, Edup, Roma

Becchi A., Rey G.M., (1994), *L'economia criminale*, Laterza, Roma-Bari

Bellavista A., (2002), *Il lavoro sommerso*, Giappichelli, Torino

Bertoni, A., (1997), *La criminalità come impresa*, Egea, Milano

Carta L., Fratini F., (2000), *Elusione tributaria e verifica fiscale*, Cacucci, Bari

Cassiano W., (2007), *Evasione fiscale. Dramma in tre atti*, Aracne, Roma

Catanzaro R., (1988), *Il delitto come impresa*, Liviana Editrice, Padova

Centorrino M., Ofria F., (2001), *L'impatto criminale sulla produttività del settore privato dell'economia. Un'analisi regionale*, Giuffrè, Torino

Deaglio M., (1985), *Economia sommersa ed analisi economica*, Giappichelli, Torino

Fantò E., (1999), *L'impresa a partecipazione mafiosa. Economia legale e criminale*, Dedalo, Bari

Leccese A., (2008), *Le basi morali dell'evasione fiscale. Tutto quello che c'è da sapere sul tallone d'Achille del nostro paese*, Armando Editore, Roma

Lucifora C., (2003), *Economia sommersa e lavoro nero*, Il Mulino, Bologna

Megale A., Tartaglione C., (2006), *Emersione dal lavoro nero: diritti e sviluppo. Le principali esperienze di policy in Italia e nei paesi dell'Unione Europea*, Ediesse, Roma

Muni P., (2007), *La lotta all'evasione fiscale. Come vincerla e perché*, Campanotto, Udine

Palumbo G., (2006), *L'elusione fiscale. La pianificazione fiscale, tra legittimo risparmio d'imposta, elusione ed evasione*, Sistemi Editoriali, Napoli

Roma G., (2001), *L'economia sommersa*, Editore Laterza, Roma-Bari

Ruggiero V., (1996), *Economie sporche. L'impresa criminale in Europa*, Bollati Boringhieri, Torino

Santino U., La Fiura G., (1990), *L'impresa mafiosa*, Angeli, Milano

Segrestin D., (1985), *Sociologia dell'impresa*, Edizioni dedalo, Bari

Stame N., (2005), *Per una valutazione delle politiche di emersione*, Franco Angeli, Milano

Viscorni A., (2008), *Questioni su lavoro sommerso e politiche di sviluppo sociale*, Rubbettino, Soveria Mannelli

Zurru M., (2005), *L'economia sommersa. Il gioco del formale e dell'informale*, Franco Angeli, Milano

ALTRE FONTI

Agenzia delle Entrate *Circolare 11/E* del 17 marzo 2005

Cassazione Civile sezione quinta tributaria *sentenza n. 20398* del 21 ottobre 2005

Corte di Cassazione *sentenza n. 22932* del 25 ottobre- 15 novembre 2005

D. lgs n. 344 del 12 dicembre 2003, *Riforma dell'imposizione sul reddito delle società, a norma dell'articolo 4 della legge 7 aprile 2003, n. 80*

D. P. R n. 600 del 29 settembre 1973, *Accertamento delle imposte sui redditi*

D. P. R n. 917 del 22 dicembre 1986 *Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi (T. U. I. R)*

http://www.edscuola.it/archivio/statistiche/sommerso_9802.htm
ult .cons. marzo 2009

DOSSIER E RIVISTE

CENSIS, (1988), *Il peso dell'illecito sul Paese Italia*, Roma

Del Turco O., (1999), *Riflettere sulle mafie*, Polizia Moderna, Roma, gennaio-febbraio

Fiandaca G., (1991), *La contiguità mafiosa degli imprenditori tra rilevanza penale e stereotipo criminale*, in “*Il Foro italiano*”, vol. CXIV

ISTAT, (1994), *Statistiche giudiziarie penali. Anno 1993*, Annuario n. 2 del 1994, Roma

Mellea F., (1998), *Il profumo dei soldi. Il riciclaggio di denaro sporco: le mafie*, Polizia Moderna, Roma