

Dibattito

MERCATO, IMPRESA E LAVORO NEL CONTRASTO ALL'INFILTRAZIONE MAFIOSA

Silvia Borelli¹, Maura Ranieri², Riccardo Tonelli¹

 ORCID: SB 0000-0002-6440-3701, MR 0000-0002-4446-0311, RT 0000-0003-0991-1647

¹ Università degli Studi di Ferrara (<https://ror.org/041zkgm14>)

² Università Magna Grecia (<https://ror.org/0530bdk91>)

Market, business and labour in the fight against mafia infiltration

Abstract

This study aims to analyze the regulatory framework for combating mafia infiltration from a labor law perspective. Specifically, it seeks to highlight intersections and conflicts between certain labor law institutions and the relevant regulations, as well as their impact on the workforce. To this end, three measures will be examined: anti-mafia documentation, the Quality Agricultural Work Network, and subcontracting. The analysis reveals a paradox between the progressive liberalization of market regulation and the reliance on (merely) repressive responses, which are poorly aligned with labor law provisions. The study proposes a reading of anti-mafia regulations that better balances the diverse interests at stake.

Keywords: Mafia; labour; infiltration; business; legal economy

Questo studio intende analizzare la normativa di contrasto all'infiltrazione mafiosa in chiave giuslavoristica. In particolare, si cercheranno di mettere in evidenza intrecci e collisioni tra alcuni istituti propri del diritto del lavoro e la normativa in esame, nonché le ricadute che la stessa determina sulla forza lavoro. A questo fine, saranno analizzate tre misure: la documentazione antimafia, la Rete del lavoro agricolo di qualità e il subappalto. Dallo studio emergerà un paradosso tra la progressiva liberalizzazione della regolazione dei mercati e la spinta verso risposte (meramente) repressive, che risultano scarsamente coordinate con la disciplina giuslavoristica. La proposta è quella di leggere la disciplina di contrasto all'infiltrazione mafiosa secondo una prospettiva più attenta al bilanciamento di tutti i diversi interessi in gioco.

Parole chiave: Mafia; lavoro; infiltrazione; impresa; economia legale



© The Author(s)



1. IL CONTRASTO ALL'INFILTRAZIONE MAFIOSA: UNA PROSPETTIVA DI STUDIO GIUSLAVORISTICA*

La presente analisi prende in esame, da una prospettiva giuslavoristica, la normativa di contrasto ai fenomeni di infiltrazione mafiosa nelle imprese e, più in generale, nell'economia legale.

Le ragioni di una riflessione in questa direzione sono riconducibili, da un lato, alla consapevolezza della centralità che l'insediamento nel mercato ha assunto nella strategia di consolidamento ed espansione delle organizzazioni criminali mafiose e, quindi, nella necessità di verificare gli strumenti di contrasto predisposti dall'ordinamento giuridico per bonificare le imprese, salvaguardando i livelli di occupazione ovvero tutelando il lavoro. Dall'altro lato, l'interesse è stimolato dalle poche indagini di rilievo sistematico condotte da una prospettiva giuslavoristica¹, anche rispetto ad altri settori scientifico-disciplinari², a fronte, come anticipato, di un'evoluzione dei fenomeni mafiosi che chiama sempre più in causa il diritto del lavoro e di suoi studiosi.

L'indagine è condotta assumendo quale abbrivio il superamento di stereotipi che, per lungo tempo e talora ancora oggi, accompagnano la narrazione e la reazione alle infiltrazioni mafiose; si pensi, giusto per citarne alcuni, a talune ricorrenti cesure: tra territori (mafiosi e non), tra attività lecite e illecite (quest'ultime sole di pertinenza e attrazione dei mafiosi) e tra settori economici (soggetti o meno a infiltrazione).

Peraltro, la varietà di forme di condizionamento che le mafie riescono a praticare rispetto alle realtà produttive ha dato vita a diverse proposte classificatorie³. Tuttavia, al di là della specificità di ciascuna di esse, preme evidenziare che le mafie sono un fenomeno multidimensionale, tanto a livello formale quanto a livello sostanziale, dotato di una costante attitudine metamorfica che gli ha consentito di adattarsi a tempi, luoghi e spazi eterogenei⁴, non per nulla se ne fotografa un "profilo" composto "da una trama irregolare"⁵.

¹ * Il lavoro è frutto di una riflessione comune delle Autrici e dell'Autore; tuttavia, la stesura dei paragrafi 1 e 2 è da attribuire a Maura Ranieri, quella del paragrafo 3 a Riccardo Tonelli, quella del paragrafo 4 a Silvia Borelli.

Si v., da ultimo: Lorenzo Maria Dentici, *Lavoro e tutele nel sistema di prevenzione antimafia*, Giappichelli, Torino, 2024.

² Stefano D'Alfonso, Gaetano Manfredi (a cura di), *L'università nella lotta alle mafie. La ricerca e la formazione*, Donzelli, Roma, 2021.

³ Maura Ranieri, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 29 ss.

⁴ Rocco Sciarrone, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma, 2009, p. 23 ss.

⁵ Rocco Sciarrone, *Tra Sud e Nord. Le mafie nelle aree non tradizionali*, in *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Rocco Sciarrone (a cura di), Donzelli, Roma, 2014, p. 5.

Un'altra caratteristica estremamente rilevante dei gruppi criminali mafiosi è rinvenibile nell'attitudine a tessere reti relazionali che si convertono, sostanzialmente, in capitale sociale ed economico e che, in particolare, consente di distinguere le mafie da altre forme di criminalità organizzata⁶; benché tale attitudine possa dar forma ad una molteplicità di configurazioni delle relazioni tra mafiosi e attori sociali, politici ed economici⁷.

Le mafie riescono ad instaurare legami forti verso l'interno, nei riguardi degli appartenenti al gruppo, e legami deboli verso l'esterno⁸; vincoli questi ultimi innervati in quella c.d. area grigia⁹, oggetto di diverse interpretazioni non sempre pienamente sovrapponibili¹⁰.

Alla complessità della fenomenologia fa, poi, riscontro un'evoluzione normativa per nulla lineare che anzi procede con un incedere altalenante riconducibile, probabilmente, a quell'atteggiamento oscillante che da sempre ha caratterizzato il rapporto tra lo Stato e le mafie e cioè, in un arco temporale che spazia dal periodo liberale-monarchico a quello repubblicano, «tra fasi di tolleranza e fasi di repressione»¹¹.

Mettendo meglio a fuoco la prospettiva giuslavoristica vi è da evidenziare che, al di là dell'individuazione precisa del momento storico in cui le organizzazioni mafiose si affacciano sul mercato, l'incontro tra mafie ed impresa (e dunque tra mafie e lavoro) è un incontro di vecchia data, pur se destinato, come ogni relazione di tale natura, a mutare connotati e assetti. Ciò nonostante, come spesso accade nell'evoluzione storica della normativa antimafia, l'ordinamento non coglie immediatamente il consolidarsi di questo connubio e una reazione legislativa ragguardevole non si prefigura neppure a seguito dei primi studi che tentano di fornirne un inquadramento teorico.

D'altra parte, la relazione è stata a lungo indagata essenzialmente attraverso il prisma del lavoro illegale, marcando così una duplice debolezza: di analisi (sul versante teorico) e di risposte (su quello normativo).

Innanzitutto, è ben noto al giurista del lavoro che tra criminalità organizzata e lavoro illegale non vi è un rapporto esclusivo; vale a dire che il lavoro irregolare non è prerogativa

⁶ Rocco Sciarrone, Luca Storti, *Le mafie nell'economia legale. Scambi, collusioni, azioni di contrasto*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 69.

⁷ Silvia Borelli, Vittorio Mete, *Introduzione*, in *Mafie, legalità, lavoro. Quaderni di Città sicure*, Silvia Borelli, Vittorio Mete, (a cura di), Bologna, 2018, pp. 9-10.

⁸ Rocco Sciarrone, *Mafie vecchie, mafie nuove*, op. cit., p. 49 ss.

⁹ Tra i primi Pino Arlacchi, Nando Dalla Chiesa, *La palude e la città*, Mondadori, Milano, 1987.

¹⁰ Per tutti cfr. Nando Dalla Chiesa, *L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale*, Milano: Cavallotti University Press, 2012; Rocco Sciarrone, *Mafie, relazioni e affari nell'area grigia*, in *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Rocco Sciarrone (a cura di), Donzelli, Roma, 2011, pp. 3-48.

¹¹ Salvatore Lupo, *La mafia. Centosessant'anni di storia*, Donzelli, Roma, 2018, p. XIII.

dell'impresa mafiosa, bensì patologia di più estesa diffusione. In secondo luogo, l'illegalità nel lavoro «è sintomo di sistemi locali poco maturi e scarsamente organizzati» e per questo diviene «questione sociale e non soltanto amministrativa, fiscale e contrattuale»¹². In ogni caso, man mano che l'intensità della relazione mafie/imprese ha assunto contorni più definiti, l'ordinamento giuridico ha iniziato a mostrare maggiore attenzione per le problematiche ad essa sottese che non si è però sempre tradotta nell'adozione di misure e strumenti efficaci ed efficienti¹³.

In estrema sintesi, lo scenario normativo, pur ritoccato nel corso del tempo, continua a riproporre alcuni tratti distintivi: stratificazione, frammentarietà, predominio di logiche repressive, giusto per citarne alcune. Dall'analisi della disciplina emerge, altresì, una carenza del diritto del lavoro, dei suoi strumenti, delle sue logiche e finanche, per alcuni versi, della sua «cultura», così come nutrita dalle riflessioni dei suoi studiosi. Un'assenza rumorosa se si riflette sulla circostanza che proprio il diritto del lavoro e la sua strumentazione offrirebbero un contributo essenziale nella predisposizione di una strategia di contrasto più ampia in considerazione, soprattutto, delle configurazioni attuali delle consorterie mafiose e del loro insediamento nei circuiti dell'economia legale.

È dunque evidente la necessità di approntare una strategia di contrasto ben più articolata di quanto sino ad ora messo in campo, all'insegna della consapevolezza che un fenomeno così complesso impone la predisposizione di una strategia dotata di pari complessità idonea a tutelare e contemperare tutti i diversi interessi in gioco, capace cioè di sottrarsi alla logica della sistematica prevalenza di un principio (la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza) su altri (ad esempio, per l'appunto, la tutela del lavoro).

Sono queste alcune delle motivazioni che ci hanno indotto, a partire dal 2019, a dar vita ad un osservatorio annuale ospitato dalla rivista scientifica *Diritti Lavori Mercati*, avente ad oggetto le interrelazioni, dirette e indirette, visibili e sommerse, tra il diritto del lavoro e le misure di contrasto alla criminalità organizzata di matrice mafiosa¹⁴.

¹² Antonio Viscomi, *Lavoro e legalità: «settori a rischio» o «rischio di settore»? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, 2015, vol. n. 3, pp. 603-619.

¹³ Maura Ranieri, *Mafie, imprese, lavoro*, op. cit., p. 54.

¹⁴ Silvia Borelli, Maura Ranieri, *Criminalità organizzata e diritto del lavoro*, in Diritti, Lavori, Mercati, 2019, v. n. 1, p. 131-146; Silvia Borelli, Maura Ranieri, *Lavoro e criminalità organizzata di origine mafiosa*, in Diritti Lavori e Mercati, 2020, v. n. 2, pp. 391-406; Silvia Borelli, Maura Ranieri, *Lavoro e criminalità organizzata di origine mafiosa*, in Diritti, Lavori, Mercati, 2021, v. n. 1, pp. 189-210; Silvia Borelli, Maura Ranieri, *Lavoro e criminalità organizzata di origine mafiosa*, in Diritti, Lavori, Mercati, 2022, v. n. 2, pp. 431-452; Silvia Borelli, Maura Ranieri, Riccardo Tonelli, *Lavoro e criminalità organizzata di origine mafiosa*, in corso di pubblicazione in Diritti, Lavori,

L'intento, dunque, è stato quello di offrire un luogo aperto e accessibile attraverso cui mantenere alta l'attenzione su una tematica di estremo rilievo. Più nello specifico l'osservatorio propone il materiale raccolto nell'anno antecedente a quello della sua pubblicazione e si compone di quattro sezioni distinte dedicate: alla normativa (sovranzionale, nazionale e regionale); alla giurisprudenza; alle (buone) prassi e infine a itinerari di ricerca ritenuti meritevoli di segnalazione.

Nel corso di questi anni, dunque, è stato possibile offrire un monitoraggio costante sugli intrecci tra mafie, imprese e lavoro, selezionando il materiale ritenuto di maggiore rilievo ed interesse in una prospettiva giuslavoristica.

2. I CRITERI DI SELEZIONE DELLE MISURE OGGETTO DI STUDIO

In continuità con questa esperienza, quindi, intendiamo focalizzare l'attenzione su due tipologie di azioni che, a soli fini descrittivi, distingueremo come misure dirette, ovvero misure che sono direttamente volte al contrasto della criminalità organizzata, e misure indirette, vale a dire interventi che, invece, agiscono in via mediata rispetto al medesimo scopo. All'interno di queste due macroaree individueremo le misure più interessanti nella prospettiva giuslavoristica al fine di saggiarne l'efficacia non solo in termini di contrasto alle infiltrazioni ma anche di adeguato temperamento dei diversi interessi e valori in gioco.

Anticipando quanto si avrà modo di argomentare nelle considerazioni finali, l'immagine che meglio ci sembra rappresentare – specie in questi ultimi anni – l'evoluzione delle politiche di contrasto all'infiltrazione mafiosa è quella del *paradosso*: da un lato, infatti, il legislatore ha attuato un processo di progressiva *deregulation* e liberalizzazione dei mercati, a cui si sono affiancate la riduzione delle “tradizionali” tutele giuslavoristiche e la marginalizzazione del ruolo del sindacato; dall'altro, a fronte della persistente infiltrazione criminale nell'economia legale, si è prevalentemente optato per una risposta di carattere repressivo, tendenzialmente “a costo zero”, ma dal forte impatto mediatico. Il paradosso sta nel fatto che la prima delle due direttrici evolutive appena menzionate conduce a un generale abbassamento degli anticorpi “di sistema” rispetto all'infiltrazione mafiosa nei mercati; la seconda costituisce una risposta certo utile, ma che ci sembra più adatta a fron-

Mercati, 2023, v. n. 3, pp. 583-605.

teggiare fenomeni emergenziali e non endemici qual è, appunto, l'infiltrazione mafiosa. Alla richiesta di sicurezza che scaturisce dalla presa di coscienza della persistente presenza mafiosa nell'economia, il legislatore può allora affermare di aver fornito *una* risposta, colmando il silenzio – questo senz'altro ingiustificabile sul piano politico – che altrimenti si verrebbe a creare. Tuttavia, questa risposta non risulta soddisfacente per chi non si accontenta di una soluzione “quale che sia”, e desidera condurre un'analisi critica sulla sua efficacia e sulla sua compatibilità con i principi democratici.

3. L'EVOLUZIONE DELLE MISURE E L'ANALISI IN CHIAVE GIUSLAVORISTICA

Le misure che sono state selezionate ai fini di questa presentazione sono tre: *i.* La documentazione antimafia (e, nella specie, l'informazione interdittiva antimafia); *ii.* La Rete del lavoro agricolo di qualità; *iii.* Il subappalto.

La prima è una misura *direttamente* volta al contrasto dell'infiltrazione mafiosa nell'economia legale, che presenta però profili di indiscutibile rilievo giuslavoristico in relazione sia alla tutela dei lavoratori, sia al coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.

La seconda è una misura *indirettamente* volta al contrasto dell'infiltrazione mafiosa, ma che interseca *direttamente* il diritto del lavoro essendo volta a verificare il rispetto della normativa lavoristica da parte delle imprese agricole.

La terza è una misura *indirettamente* volta al contrasto dell'infiltrazione mafiosa, con un rilievo giuslavoristico altrettanto *indiretto*, ma che ben rappresenta come la progressiva liberalizzazione dei mercati mal si concilia con una politica antimafia che ambisce ad assumere carattere sistemico e che tiene conto anche delle istanze più prossime ai lavoratori. Pur senza appesantire la trattazione con approfondite esegesi normative, è necessario soffermarsi brevemente, per ciascuna misura, sul quadro regolamentare di riferimento. Dato lo spazio a disposizione, le ricostruzioni saranno volte a far emergere gli elementi essenziali e di maggior interesse per la prospettiva qui adottata.

3.1. La documentazione antimafia

La documentazione antimafia si compone di due strumenti, la comunicazione e l'informazione antimafia (art. 82 e ss. d.lgs. n. 159/2011, cd. Codice Antimafia, d'ora in avanti: CAm). Sia la comunicazione, sia l'informazione antimafia sono richieste dalle imprese ogniqualvolta intendano partecipare a una gara di appalto, pubblica o privata (in tal caso

deve però essere espressamente stabilito in appositi Protocolli di legalità, ai sensi dell'art. 83-*bis*, co. 1 CAI), ovvero qualora debbano ottenere licenze, autorizzazioni e/o concessioni per lo svolgimento della propria attività (art. 67 CAI). Si tratta quindi di strumenti pensati – almeno in origine – per prevenire l'infiltrazione mafiosa nel momento in cui le imprese entrano in contatto con le pp. aa.

Due sono le maggiori differenze tra la comunicazione e l'informazione antimafia: il campo di applicazione e la tipologia di controlli sottostanti al relativo rilascio¹⁵.

La comunicazione si applica nell'ambito degli appalti di minor valore nonché delle concessioni, autorizzazioni e licenze elencate all'art. 67 CAI. Per quanto attiene ai controlli si tratta di una verifica di carattere “statico” e documentale: in particolare, il prefetto – ossia l'organo competente per il rilascio della documentazione antimafia – dovrà verificare la sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67 CAI.

L'informazione si applica nell'ambito degli appalti di maggior valore e la verifica sottesa al relativo rilascio ha carattere composito: al controllo “statico” e documentale, del tutto analogo a quello della comunicazione antimafia, si aggiunge un controllo “dinamico”, svolto anch'esso dal prefetto, diretto ad accertare la sussistenza di «tentativi di infiltrazione mafiosa». Tale potere prefettizio ha carattere discrezionale essendo fondato su un giudizio di mera probabilità secondo il canone civilistico del “più probabile che non”¹⁶, e su presupposti piuttosto variegati (da taluno considerati persino vaghi¹⁷), tra cui, ad esempio, la presenza di lavoratori condannati per reati di mafia o che siano imparentati con soggetti condannati per gli stessi reati¹⁸. La configurazione di questo potere e l'alea

¹⁵ Per la verità, sotto il profilo del campo di applicazione la differenza tra i due strumenti si è fortemente assottigliata a seguito dell'introduzione dell'art. 89-*bis* ai sensi del quale il prefetto deve adottare un'informazione interdittiva antimafia anche nel caso in cui rilevi la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa nell'ambito dei controlli finalizzati al rilascio della comunicazione antimafia.

¹⁶ Cons. St., sez. III, 10 agosto 2016, n. 3583, in *giustiziamministrativa.it*. In particolare, il prefetto deve accertare che l'ipotesi intorno a quel fatto «sia più probabile di tutte le altre messe insieme, ossia rappresenti il 50% + 1 di possibilità, ovvero, con formulazione più appropriata, la c.d. probabilità cruciale».

¹⁷ Le critiche sul punto sono molte in dottrina. Per tutti si v. la posizione espressa in merito da Jean Paul De Jorio, *Le interdittive antimafia e il difficile bilanciamento con i diritti fondamentali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019.

¹⁸ Il novero dei presupposti è piuttosto variegato e non è possibile in questa sede analizzarlo in maniera adeguata. Sul punto si rinvia, per tutti, a: Giuseppe Amarelli, *Le interdittive antimafia “generiche” tra interpretazione tassativizzante e dubbi di incostituzionalità*, in *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti pubblici*, Giuseppe Amarelli, Saverio Sticchi Damiani (a cura di), Giappichelli, Torino, 2019, pp. 207-231. Per una dettagliata analisi sui contorni del potere prefettizio, per come configurato dalla giurisprudenza amministrativa, si v., per tutti: Massimiliano Noccelli, *I più recenti orientamenti della giurispru-*

di discrezionalità che lo connota sono da tempo oggetto di forti critiche sia in giurisprudenza¹⁹, sia in dottrina²⁰; ciò ha spinto il legislatore a introdurre alcuni correttivi, specie in ordine alla garanzia del contraddittorio tra il prefetto e l'impresa oggetto di accertamento, e agli effetti del provvedimento interdittivo (art. 49, d.l. n. 152/2021, convertito con modificazioni da l. n. 233/2021)²¹.

Proprio il profilo degli effetti interessa in particolar modo in questa sede. Infatti, qualora il prefetto rilevi la sussistenza di “tentativi di infiltrazione mafiosa” dovrà emanare un provvedimento interdittivo che toglie la possibilità all'impresa di intrattenere nuovi rapporti con la p.a. nonché, se la documentazione era richiesta per il rilascio di licenze, autorizzazioni e concessioni, di esercitare la propria attività. Si tratta di effetti formalmente temporanei²², ma che in concreto determinano spesso conseguenze esiziali per le imprese²³. Emerge allora, al riguardo, un primo profilo di stretto rilievo giuslavoristico: il possibile dissesto finanziario dell'impresa si ripercuote infatti inevitabilmente sul mantenimento dei relativi livelli occupazionali – questione che assume contorni preoccupanti se si pensa al numero di interdittive emesse ogni anno in Italia²⁴.

denza sulla legislazione antimafia, in www.giustizia-amministrativa.it, 2018; nonché Id., *Le informazioni antimafia tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2020.

¹⁹ Cons. giust. amm. reg. Sic., 19 luglio 2021, n. 726, in giustiziamministrativa.it.

²⁰ La dottrina sul punto è sterminata. Sul punto si rinvia, per tutti, ai diversi contributi pubblicati in *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti pubblici*, Giuseppe Amarelli, Saverio Sticchi Damiani, (a cura di), op. cit.

²¹ Per un commento sulle modifiche introdotte si v.: Anna Maria Sandulli, *Rapporti tra il giudizio di legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario*, in www.giustiziainsieme.it, 10 maggio 2022.

²² Segnatamente, di sei mesi per la comunicazione antimafia e di dodici mesi per l'informazione antimafia. In questo secondo caso, però, come indicato dal Consiglio di Stato, l'informazione interdittiva antimafia non decade automaticamente allo spirare del termine poiché l'impresa potrà ricevere una liberatoria solo nel momento in cui il prefetto verificherà il venir meno dei tentativi di infiltrazione mafiosa.

²³ Al riguardo, sia sufficiente qui richiamare quanto affermato dalla Corte costituzionale che, pur riconoscendo la complessiva legittimità della misura, ha rimarcato la gravità degli effetti del provvedimento interdittivo, definendoli “gravemente inabilitanti”, in quanto “incid[ono] in profondità sulle attività economiche ed imprenditoriali dei destinatari. Si v. C. cost., 19 luglio 2022, n. 180, in *Foro Italiano*, 2023, I, c. 50, *considerato in diritto*, punti 1 e 5. Inoltre, pare altresì significativo riportare il recente orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui l'impresa non può godere di alcun automatico risarcimento dei danni subiti a seguito di un'interdittiva ingiustamente emanata nei suoi confronti. Infatti, da un lato, i danni subiti devono essere specificamente provati e, dall'altro, l'errore del prefetto si configura comunque come errore “scusabile” in quanto fondato su informazioni “significative” trasmesse dagli organi di polizia. Tale configurazione dei termini del risarcimento rende piuttosto complesso l'effettivo ristoro in favore dell'operatore economico (pur) ingiustamente colpito da un provvedimento interdittivo. Si v.: Cons. giust. amm. reg. Sic., 28 marzo 2024, n. 233, in *GiustiziaInsieme*, 31 luglio 2024, con nota di Maggolini, Rolli.

²⁴ Secondo uno studio dell'ANAC (i dati sono stati pubblicati sul sito istituzionale dell'Autorità il 22 gennaio 2024: <https://www.anticorruzione.it/>) dalla percentuale di circa un'impresa interdetta ogni 14000 nel 2015, si è passati a un'impresa interdetta ogni 4500 nel 2022.

Ma la documentazione antimafia interseca aspetti di interesse giuslavoristico anche sotto altri profili.

Un primo profilo attiene all'assenza del riconoscimento di un qualche ruolo per il sindacato. Questo vale specialmente a fronte delle modifiche di cui alla riforma del 2021 con cui è stata introdotta la possibilità per il prefetto di optare, in luogo dell'interdittiva, per l'adozione di misure amministrative di prevenzione collaborativa, finalizzate a ricondurre *in bonis* l'impresa qualora rilevi tentativi di infiltrazione mafiosa meramente «occasional» (art. 94-*bis*, CAM)²⁵. A supporto dell'attuazione di tali misure il prefetto può nominare dei (non meglio definiti) «esperti», ma nulla si dice rispetto al possibile supporto e/o confronto con i soggetti sindacali presenti a livello locale. Al contrario, questi soggetti potrebbero svolgere un ruolo importante nella riconduzione a legalità dell'impresa, ad esempio, valorizzando le posizioni dei lavoratori dipendenti della stessa ai fini della selezione delle misure di prevenzione collaborativa da adottare²⁶.

Un secondo profilo attiene al mancato coordinamento tra la disciplina della documentazione antimafia e la normativa giuslavoristica che regola il licenziamento. Al riguardo, pare utile richiamare una recente sentenza del Consiglio di Stato²⁷ riguardante un'impresa interdetta sulla base della presenza di alcuni dipendenti ritenuti «controindicati» in quanto contigui ad ambienti mafiosi. Pur avendo dimostrato la volontà di eliminare il rischio di infiltrazione, l'impresa non poteva allontanare tali lavoratori stante la vigenza del cd. blocco dei licenziamenti di cui all'art. 46, d.l. n. 18/2020 (convertito con modificazioni nella l. n. 27/2020). Peraltro, l'allontanamento dei dipendenti avrebbe comunque costituito una forma di licenziamento collettivo inammissibile ai sensi della l. n. 233/1991, poiché l'adozione di un'interdittiva non rientra tra le ipotesi tassative che ne possono costituire il presupposto. Il che ha determinato un incredibile *empasse* per cui l'impresa, pur avendone volontà, non poteva eliminare la causa del rischio di infiltrazione, ma, stante il perdurante pericolo, non poteva neppure vedersi rilasciata la liberatoria necessaria per lo svolgimento della sua attività. Condivisibilmente il Consiglio di Stato ha riconosciuto la possibilità di aggiornare l'informazione antimafia in senso liberatorio

²⁵ Al riguardo, il prefetto gode di una certa discrezionalità anche rispetto alle possibili misure da adottare di cui è fornita un'elencazione esemplificativa è all'art. 94-*bis*.

²⁶ Si noti che il mantenimento dei livelli occupazionali è un elemento che il prefetto deve espressamente tenere in considerazione per l'emanazione di altre misure antimafia tra cui, specialmente, il commissariamento ex art. 32, co. 10, d.l. n. 90/2014 (convertito con modificazioni dalla l. n. 114/2014).

²⁷ Cons. St., sez. III, 21 dicembre 2022, n. 11156, in *giustiziamministrativa.it*.

valorizzando le oggettive ragioni tecnico-giuridiche che impedivano una completa “bonifica” dell’impresa.

Il caso sinteticamente esaminato costituisce soltanto uno tra i possibili, molteplici esempi a testimonianza degli effetti indiretti e non voluti che l’interdittiva antimafia determina sui lavoratori – effetti che, come accennato, paiono derivare da un non equilibrato bilanciamento tra i diversi diritti e interessi in gioco: la libertà di impresa, la tutela dei lavoratori e dei livelli occupazionali, da un lato, la tutela della sicurezza e dell’ordine pubblico economico, dall’altro. Il che sembra porsi in contrasto con la nota posizione della Corte costituzionale, a più riprese ribadita, secondo cui i diritti fondamentali devono porsi necessariamente in un “rapporto di integrazione reciproca” affinché nessuno di essi “dive[nga] “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”²⁸. Alle criticità che emergono sul piano del diritto interno, devono poi aggiungersi i dubbi che si pongono circa la compatibilità della misura con i principi del diritto dell’Ue. L’ottenimento della liberatoria antimafia costituisce infatti un adempimento necessario per ogni impresa che, per lo svolgimento della propria attività e/o per partecipare a un appalto, debba intrattenere rapporti con la p.a.: come tale, la documentazione antimafia rappresenta un esempio di quelli che la Corte di giustizia definisce “ostacoli non discriminatori” alla libera circolazione dei servizi e/o alla libertà di stabilimento²⁹. Secondo l’interpretazione fornita dai giudici europei, tali «ostacoli» sono compatibili con il diritto dell’Ue soltanto se appaiono giustificati dal perseguimento di *obiettivi di interesse pubblico* nonché *idonei e proporzionati* al raggiungimento degli stessi. Osservando gli effetti che, *de jure* e *de facto*, derivano dall’interdittiva, pare ragionevole domandarsi se la compressione dell’endiadi di interessi costituita dalla tutela della libertà di impresa e dal mantenimento dei livelli occupazionali sia proporzionata rispetto al raggiungimento dello scopo. Uno sguardo alla giurisprudenza della Corte di giustizia, di norma fortemente orientata nel senso della massima tutela delle libertà economiche, sembrerebbe far propendere per una

²⁸ Così: C. cost., 9 maggio 2013, n. 85, *considerato in diritto*, punto 9, in Foro Italiano, 2014, II, col. 144. Vero è che, come già accennato, la Corte costituzionale ha sempre dichiarato la legittimità costituzionale dell’interdittiva antimafia (si v., *ex multis*: C. Cost., 26 marzo 2020, n. 57, in Foro Italiano, 2023, I, c. 50). D’altra parte, però, in alcune più recenti pronunce pare registrarsi una posizione molto più attenta alla tutela anche degli interessi e dei diritti degli operatori economici e dei lavoratori (si v., specialmente, C. Cost., n. 180/2022, cit.).

²⁹ Cfr. per tutte: Cgue, 30 novembre 1995, C-55/94 per quanto attiene alla libertà di stabilimento; Cgue, 17 maggio 1994, C-294/92, *Webb*, per quanto attiene alla libera prestazione dei servizi.

risposta negativa al quesito. Il che, peraltro, sembra velatamente trasparire dell'*obiter dictum* espresso dalla stessa Corte nella recente sentenza *U.t.g. Prefettura di Foggia*³⁰. Al riguardo, si noti, che gli interessi di lavoratori e imprese non vengono lesi all'esito dell'accertamento della responsabilità penale secondo il canone dell'"oltre ogni ragionevole dubbio", ma di un giudizio meramente "prognostico" e probabilistico, come riconosciuto dalla costante giurisprudenza del Consiglio di Stato³¹.

In conclusione, ci sembra importante ribadire che l'interdittiva antimafia rappresenta uno strumento di primaria importanza nel contrasto all'infiltrazione mafiosa; ciò che pare ragionevole (e giuridicamente fondato) auspicare è però un ripensamento di alcuni elementi di tale istituto nel senso di una più attenta garanzia dei principi che stanno a fondamento di uno Stato democratico.

3.2. La Rete del lavoro agricolo di qualità

Diverso il caso della Rete del lavoro agricolo di qualità (d'ora in avanti: Rete Laq). Tale strumento, disciplinato all'art. 6, d.l. n. 91/2014 (convertito con modificazioni dalla l. n. 116/2014), è stato pensato quale seconda colonna portante del contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, da affiancare a quella che possiamo identificare come la colonna primaria costituita dal reato di grave sfruttamento lavorativo di cui all'art. 603-bis c.p., introdotto dalla medesima legge. Nel disegno immaginato dal legislatore doveva essere infatti implementato un sistema composito formato da due nuovi strumenti: uno preventivo volto a suddividere il mercato agricolo e agroalimentare tra imprese virtuose e non; uno repressivo volto a contrastare direttamente i più odiosi fenomeni di sfruttamento. Come vedremo, la realtà si mostra però diversa dalle aspettative.

Procedendo con ordine, la Rete Laq è una misura di carattere premiale rivolta, appunto, alle imprese agricole (art. 2135 c.c.), incardinata presso l'INPS e la cui struttura consta di una Cabina di regia centralizzata a livello nazionale e di Sezioni territoriali articolate su base provinciale. Per iscriversi alla Rete le imprese agricole sono tenute a presentare un'autocertificazione attestante una serie di requisiti legati, essenzialmente, al rispetto della normativa lavoristica³²; per la prospettiva di analisi qui adottata, tra questi riveste

³⁰ Cgue, 28 maggio 2020, causa C-17/20, *U.t.g. Prefettura di Foggia*, in *DeJure*, par. 28. Per ulteriori approfondimenti sul punto si rinvia ancora a: Riccardo Tonelli, *Tutela del lavoro e prevenzione all'infiltrazione mafiosa nella prospettiva europea*, in *Lavoro e Diritto*, 2024, n. 2, 357-380.

³¹ Cfr. *ex multis*: Cons. St., sez. III, 20 gennaio 2020, n. 452.

³² L'elenco dettagliato dei requisiti è contenuto nel co. 1, dell'art. 6, d.l. n. 91/2014.

particolare interesse l'applicazione dei contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali siglati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dei contratti aziendali siglati dalle rappresentanze dei lavoratori in azienda³³. Il (solo) beneficio sancito *ex lege* per le imprese affiliate alla Rete è una riduzione dai futuri controlli ispettivi effettuati dalle Autorità di vigilanza, le quali, ai sensi del co. 6 dell'art. 6, dovranno «orientare» la propria attività verso gli operatori economici non iscritti. Dall'affiliazione alla Rete discendono però, di fatto, anche altre premialità che paiono persino più appetibili per gli operatori economici rispetto alla riduzione dei controlli ispettivi. Si pensi, in particolare, ai punteggi premiali per le imprese iscritte alla Rete previsti in alcuni bandi di accesso a finanziamenti pubblici o alle clausole di affiliazione alla Rete inserite nei contratti di fornitura di varie imprese della Grande Distribuzione Organizzata (GDO)³⁴. Inoltre, non devono essere trascurati neppure i positivi effetti reputazionali che possono discendere da tale “attestazione” di virtuosità.

Analogamente a quanto rilevato per la documentazione antimafia, anche rispetto alla Rete Laq si registra una sorta di “scollamento” tra ciò che è previsto sul piano regolamentare e l'effettiva attuazione della misura.

In primo luogo, ad oggi sono state istituite solo 48 sezioni provinciali della Rete³⁵. Il che rappresenta una criticità di non poco conto, considerando che si tratta di un elemento essenziale per il funzionamento dell'intera struttura organizzativa della misura, si pensi anche soltanto al ruolo che le sezioni territoriali svolgono rispetto al monitoraggio delle imprese e del mercato del lavoro agricolo a livello locale³⁶. Inoltre, delle sezioni attivate non tutte risultano effettivamente *attive*: soltanto alcune di esse, infatti, svolgono la propria attività in modo continuativo. Al riguardo, deve poi essere rilevato il non sempre impeccabile attivismo delle pp. aa. nell'istituire e nel mantenere in attività le sezioni territoriali. D'altra parte, però, non pare neppure giusto criticare eccessivamente questo parziale immobilismo, posto che l'implementazione della Rete deve essere realizzata a “costo zero”,

³³ La norma di cui all'art. 6, co. 1, lett. c-*bis*), rinvia espressamente all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015.

³⁴ Si pensi, a mero titolo di esempio, alla campagna nazionale promossa da Coop denominata “Buoni e giusti”, attivata nel 2016.

³⁵ Dato aggiornato a ottobre 2024.

³⁶ Vari sono i compiti demandati alle sezioni territoriali e, in particolare, sono chiamate a realizzare: (i) iniziative in materia di politiche attive del lavoro a livello locale; (ii) compiti di promozione di modalità sperimentali di intermediazione fra domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo; (iii) iniziative per la realizzazione di «funzionali ed efficienti» forme di organizzazione del trasporto dei lavoratori fino al luogo di lavoro, anche mediante la stipula di convenzione con gli enti locali (art. 6, co. 4-*ter*, d.l. n. 91/2014).

poiché, come stabilito all'art. 6, co. 8, ciò deve avvenire senza “nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica” e a risorse umane, strumentali e finanziarie invariate³⁷.

In secondo luogo, il numero delle imprese iscritte alla Rete risulta ancora piuttosto basso e dal 2014 ad oggi la relativa evoluzione pare per lo più stagnante³⁸. Molte sono le cause che determinano tale situazione; su tutte, come indicato da diversi sindacalisti e operatori economici attivi nel settore, merita di essere segnalata la scarsa attrattività del beneficio sancito *ex lege* della riduzione da futuri controlli ispettivi. Peraltro, tale effetto premiale desta anche altre perplessità. Da un lato, come rilevato in dottrina³⁹, sembra paradossale che la riduzione dei controlli riguarda proprio le imprese che possono vantare un “attestato” di legalità; sarebbe più logico che le verifiche nei confronti di questi soggetti siano al contrario più stringenti per evitare che i benefici derivanti dall'iscrizione avvantaggino imprese in realtà non virtuose. Dall'altro lato, i controlli sulla sussistenza dei requisiti sono effettuati soltanto nel momento in cui l'impresa presenta la domanda d'iscrizione e si fondano su autocertificazioni prodotte dalle imprese stesse. È evidente però che si ha, in questo modo, una mera “fotografia” della situazione, che nulla ci dice sui comportamenti che tale operatore terrà in futuro – comportamenti che a fronte dell'iscrizione potranno godere della riduzione dei futuri controlli ispettivi.

In terzo luogo, si registra uno scarso investimento da parte delle pp. aa. in termini di promozione di questo strumento: soltanto poche regioni (Emilia-Romagna, Puglia e, recentemente, Campania, a quanto ci consta) hanno effettivamente previsto l'introduzione di premialità per le imprese iscritte nell'ambito dei bandi di finanziamento pubblico di propria competenza. Al riguardo, è interessante notare che l'introduzione di tali premialità si è sempre accompagnata a un rilevante e repentino aumento delle richieste di iscrizione alla Rete⁴⁰.

Ciò posto non paiono quindi registrarsi adeguati investimenti in termini di risorse, di personale e forse financo di volontà in favore della piena implementazione di tale misura.

³⁷ In senso critico sul punto si v., di recente: Olivia Bonardi, *Pubblico e privato nella regolazione del lavoro agricolo: attori, governance, risorse e condizionalità sociale*, in Olivia Bonardi, Laura Calafà, Susanne Elsen, Riccardo Salomone, *Lavoro sfruttato e caporalato*, Il Mulino, Bologna, 2023, 169-199.

³⁸ Secondo gli ultimi dati disponibili, al 1° agosto 2024 risultano iscritte alla Rete 6538 imprese. Il dato è pubblicato periodicamente dall'INPS ed è liberamente accessibile sul sito istituzionale dell'Ente (<https://www.inps.it/>).

³⁹ Si v., tra gli altri, Madia D'onghia, Claudio De Martino, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella l. n. 199/2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, in Biblioteca 20 Maggio, 2018, v. n. 1, pp. 54-78.

⁴⁰ Sul reperimento dei dati v. *supra*, nota 23.

Il che si ripercuote significativamente sulla tenuta dell'intero sistema di prevenzione dello sfruttamento lavorativo e, in generale, dell'infiltrazione della criminalità organizzata in un settore delicato come quello agricolo e agroalimentare. Dell'iniziale disegno strategico immaginato dal legislatore ciò che essenzialmente rimane pare essere lo strumento repressivo, veicolato dal reato di grave sfruttamento lavorativo ex art. 603-*bis* c.p.: uno strumento a "costo (quasi) zero" e dal ben più rilevante impatto mediatico rispetto ai benefici, ma silenti effetti della Rete Laq. Al riguardo, pare legittimo chiedersi se, nell'ottica di un efficace contrasto all'infiltrazione criminale e della tutela del lavoro in questo settore, possa ritenersi sufficiente la risposta – necessariamente tardiva – garantita dallo strumento penale o se non sia necessario ampliare (realmente) il raggio d'azione della politica di contrasto affinché l'attenzione non sia rivolta soltanto ai «gravi» casi di sfruttamento lavorativo, ma anche alla creazione di un mercato più salubre attraverso una (pur sempre parziale) selezione a monte degli operatori virtuosi.

3.3. I limiti al subappalto

Venendo alla terza misura prescelta, la disciplina del subappalto ha conosciuto un'evoluzione burrascosa e proprio le vicende che hanno visto coinvolto tale istituto forniscono una rappresentazione plastica della complessità che connota il bilanciamento tra i diversi diritti e interessi sottesi all'attuazione di un'efficace strategia di contrasto all'infiltrazione mafiosa nell'economia legale.

Prendendo per ragioni di spazio in considerazione il solo ambito dei contratti pubblici⁴¹, l'istituto è disciplinato all'art. 119 della l. n. 36/2023 (cd. Codice dei contratti pubblici). Tale norma ammette, in via generale, il ricorso al subappalto, ma si applicano due limiti. Il primo ha carattere inderogabile e attiene all'impossibilità di affidare in subappalto l'integrale esecuzione dell'attività oggetto del contratto o, in caso di contratti ad alta intensità di manodopera, l'attività prevalente. Il secondo ha carattere eventuale e riguarda la possibilità per le stazioni appaltanti di limitare il subappalto sancendo che talune prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto principale siano obbligatoriamente eseguite a cura dell'aggiudicatario. In tal caso, però, le stazioni appaltanti devono fornire specifica e adeguata motivazione e addurre ragioni riconducibili, tra le altre, alla necessità di una

⁴¹ Si noti che questioni analoghe si pongono anche per contratti d'appalto privati. Tuttavia, un'analisi in questo ambito richiederebbe un'apposita trattazione che non è possibile sviluppare in questa sede.

“più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori ovvero di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali”. Il che mostra come, anche in questo ambito, tali esigenze risultino strettamente intrecciate.

La norma sinteticamente esaminata costituisce il risultato di un annoso confronto tra il legislatore e le istituzioni europee in quanto, a più riprese e in diverse sedi, la previgente disciplina italiana è stata dichiarata incompatibile con il diritto dell'Ue. In particolare, nella formulazione originaria la norma di cui all'art. 105 del d.lgs. n. 50/2016 (ossia il previgente Codice dei contratti pubblici) prevedeva quattro restrizioni di carattere generale al subappalto: (i) un limite inderogabile e fisso dell'importo complessivo dei lavori, servizi e forniture oggetto del contratto subappaltabile, fissato nel 30 per cento; (ii) il divieto di ricorrere al cd. subappalto a cascata, ossia, essenzialmente, di creare catene di subappalto; (iii) l'obbligo di indicare una rosa di tre subappaltatori in sede di offerta nei contratti di appalto e di concessione; (iv) un limite fisso al ribasso del prezzo delle prestazioni subappaltabili del venti per cento rispetto ai prezzi risultanti dall'aggiudicazione. Tale disciplina ha ben presto attirato l'attenzione della Commissione europea che nel 2018 ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia configurando i limiti menzionati come ostacoli alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento, non proporzionati rispetto agli scopi perseguiti (ovverosia la trasparenza del mercato, il contrasto all'infiltrazione mafiosa e la tutela dei lavoratori). All'avvio della procedura sono seguite a stretto giro tre sentenze della Corte di giustizia (si tratta dei casi *Vitali*⁴², *Tedeschi*⁴³ e *Tim*⁴⁴) che hanno essenzialmente confermato la posizione della Commissione. La reazione del legislatore nazionale è stata piuttosto lenta e incerta, e ha prodotto una fase transitoria di deroghe, terminata soltanto con il citato d.l. n. 152/2021 con cui sono stati aboliti i limiti anzidetti⁴⁵. In proposito, è interessante rilevare che sia il governo

⁴² Cgue, 26 settembre 2019, C-63/18, *Vitali*, in RGL, n. 1/2020, 67 ss., con nota di Tonelli.

⁴³ Cgue, 27 novembre 2019, C-402/18, *Tedeschi*.

⁴⁴ Cgue, 30 gennaio 2020, C-395/18, *Tim*.

⁴⁵ In particolare, per quanto riguarda il limite al ricorso al subappalto una prima fase è stata avviata con il d.l. n. 32/2019 (cd. decreto Sblocca Cantieri, convertito con modificazioni dalla l. n. 55/2019) che ha sancito un regime transitorio con applicazione del limite del 40 per cento sino al 31 dicembre 2020. In seguito, con l'art. 49 del d.l. n. 77/2021 (cd. decreto Semplificazioni, convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021), è stato previsto il temporaneo innalzamento del limite al cinquanta per cento, valevole dal 1° giugno 2021 al 31 ottobre 2021, e la definitiva abrogazione dal 1° novembre dello stesso anno. Per quanto riguarda l'obbligo di indicare la terna dei subappaltatori, prima di essere definitivamente abrogato, era stato sospeso sino al 31 dicembre 2023 (art. 1, co. 18 del decreto Sblocca Cantieri). Rispetto al limite del ricorso al subappalto si noti che, nelle more della definitiva abrogazione, la giurisprudenza amministrativa maggioritaria ne ha – correttamente – non dato applicazione. Cfr. in tal senso, *ex multis*: Cons. St., 17 dicembre 2020, n. 8101, in *giustiziamministrativa.it*.

italiano – nelle osservazioni al caso *Vitali*⁴⁶ – sia il Consiglio di Stato⁴⁷ hanno tentato di difendere la scelta del legislatore sostenendo la necessità di mantenere i limiti anzidetti, poste le specificità del contesto sociale, economico e politico italiano. Tale posizione pare condivisibile. Molti sono infatti i pericoli che si celano dietro l’eliminazione dei limiti al subappalto sui piani sia del contrasto all’infiltrazione mafiosa, sia dell’effettiva tutela dei lavoratori. Il ricorso al subappalto determina infatti, innanzitutto, maggiori difficoltà nell’effettuazione dei controlli sui soggetti (realmente) titolari delle imprese subappaltatrici e sui relativi legami societari. Lo stesso dicasi per quanto riguarda l’effettivo rispetto della normativa lavoristica da parte delle medesime imprese, data la maggiore complessità delle verifiche sull’attività svolta, sulla presenza dei lavoratori nei cantieri, sulla gestione dei flussi di manodopera e sull’adempimento degli obblighi di formazione, solo per citare alcuni aspetti⁴⁸. Al riguardo, si noti che l’esternalizzazione “selvaggia” tramite subappalto non è una pratica propria delle imprese, in senso lato, criminali, ma caratterizza larghe fette dell’economia legale anche laddove non si registra la presenza di soggetti propriamente mafiosi o comunque legati a tali contesti. Il ricorso al subappalto consente infatti di abbattere i costi di produzione e di presentare offerte economicamente più competitive ai fini della partecipazione alle gare d’appalto, molto spesso a fronte di una riduzione delle tutele dei lavoratori coinvolti⁴⁹. Tornando alla disciplina attuale, al pari della Rete Laq anche l’evoluzione della disciplina del subappalto si caratterizza per il sostanziale indebolimento delle misure, in senso lato, preventive e che potrebbero concorrere a creare un contesto sociale, economico e politico più maturo e meno vulnerabile rispetto all’infiltrazione criminale. Il controllo sulla regolarità dei soggetti coinvolti nell’esecuzione dei contratti pubblici viene infatti in larga parte demandato a interventi *ex post* che potrebbero però rivelarsi tardivi sui diversi piani della qualità nell’esecuzione del contratto d’appalto, della tutela dei lavoratori coinvolti e dell’epurazione dei mercati legali dall’infiltrazione criminale.

⁴⁶ Si v. in tal senso: Cgue, C-63/18, *Vitali*, par. 31-33.

⁴⁷ Cons. St., sez. III, parere, 22 marzo 2017, n. 785, in *giustiziamministrativa.it*.

⁴⁸ Vero è che nel nuovo Codice dei contratti pubblici sono previste talune specifiche misure di tutela dei lavoratori in caso di subappalto; si pensi, ad esempio, all’istituto della responsabilità solidale in capo all’affidatario del contratto pubblico per quanto concerne la garanzia della corretta osservanza del trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni oggetto del contratto subappalto. Tuttavia, affinché la previsione normativa possa avere concreta efficacia è necessario effettuare controlli attendibili e verifiche dalle quali sia possibile desumere le reali modalità di effettuazione delle prestazioni lavorative e l’effettiva presenza dei lavoratori *in loco*.

⁴⁹ Silvia Borelli, Giovanni Orlandini, *Lo sfruttamento dei lavoratori nelle catene di appalto*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, v. n. 1/2022, pp. 109-133.

4. LA PROGRESSIVA LIBERALIZZAZIONE DEI MERCATI E LA REPRESSIONE DELLE INFILTRAZIONI CRIMINALI: UN PARADOSSO SOLO APPARENTE

Dalla breve analisi delle misure direttamente volte al contrasto della criminalità organizzata, e delle misure che, invece, agiscono in via mediata rispetto al medesimo scopo emerge in maniera abbastanza evidente il paradosso già menzionato: da un lato, il legislatore ha progressivamente liberalizzato i mercati, facilitando la creazione e la circolazione dell'impresa, anche marginalizzando il lavoro e indebolendo il sindacato; dall'altro, si è intervenuti mediante misure a carattere repressivo (spesso di natura penalistica), dal forte impatto mediatico, per reprimere i fenomeni più gravi di infiltrazione criminale.

Per esemplificare, in maniera sintetica, tale paradosso, si può ricordare, ad esempio, che l'utilizzo sempre più massiccio delle interdittive antimafia ha coinciso con il progressivo smantellamento dei requisiti necessari per la registrazione di un'impresa: oggi è possibile inviare al notaio l'atto costitutivo delle società a responsabilità limitata aventi sede in Italia, “per atto pubblico informatico, con la partecipazione in videoconferenza delle parti richiedenti” (art. 2 co. 1 d. lgs. 183/2021); il capitale sociale minimo di una società a responsabilità limitata è pari a 1 €; la nomina quale amministratore di società deve essere preceduta dalla presentazione, da parte dell'interessato, di una mera dichiarazione circa l'inesistenza, a suo carico, delle cause di ineleggibilità previste dall'art. 2382 c.c. e di interdizioni dall'ufficio di amministratore adottate nei suoi confronti in uno Stato membro dell'Unione europea (art. 2383 c.c.). Qualsiasi impresa stabilita in uno Stato membro, e regolarmente costituita secondo le regole di tale Stato, può liberamente prestare i propri servizi in altri paesi dell'Unione, i quali possono operare controlli sulle attività ivi svolte solo nella misura in cui siano idonei a perseguire un obiettivo di interesse generale, e siano adeguati e proporzionati al perseguimento dello stesso.

Pertanto, nel momento in cui viene riconosciuto al prefetto il potere di emanare un provvedimento interdittivo nei confronti di una impresa quando ritiene “più probabile che non” vi siano “tentativi di infiltrazione mafiosa”, viene altresì facilitata la possibilità di registrare nuove società e, per le imprese stabilite in un altro Stato membro, di operare in Italia.

Un analogo paradosso si rileva nel caso della Rete del lavoro agricolo di qualità: dopo avere progressivamente smantellato il sistema pubblico di collocamento, ritenuto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea incapace di mediare, in maniera efficiente, tra domanda e

offerta di lavoro (Cgue, 11.12.1997, C-55/96, *Job Centre Coop*), si è avvertita la necessità, a fronte dei tanti fenomeni di sfruttamento lavorativo, di affidare alle sezioni territoriali della Rete compiti di promozione di modalità sperimentali di intermediazione fra domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo. Il tutto però a “costo zero”.

Si è anche detto che l'iscrizione alla Rete comporta il beneficio della riduzione da futuri controlli ispettivi. A parte quanto già detto sulla discutibilità del fatto che le imprese che vantino un “attestato” di legalità siano meno soggette a controlli, si deve evidenziare che, nel 2023, l'Ispettorato Nazionale del lavoro⁵⁰ ha svolto accessi in 111.281 imprese⁵⁰; secondo la banca dati Orbis, le società attive nel nostro Paese sono 7.219.537⁵¹. In sostanza, solo 1,5% circa delle imprese italiane è soggetta a controlli.

Infine, la vicenda del subappalto mette in luce il ruolo del diritto dell'Unione nel promuovere il paradosso da cui ha preso avvio questa analisi. Da un lato, la normativa unionale non consente di porre limiti (non proporzionati) alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi. Dall'altro lato, la stessa normativa richiede che siano comminate sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, quando siano riscontrate violazioni del diritto dell'Unione, come nel caso dell'infiltrazione mafiosa. Ciò che può portare a un progressivo arretramento delle misure di prevenzione, in favore di quelle a carattere repressivo. Proprio il subappalto ne costituisce un esempio: l'Unione ha imposto all'Italia la rimozione delle restrizioni all'affidamento in subappalto dei contratti pubblici, rimarcando però l'estrema pericolosità dell'infiltrazione mafiosa in questo settore e la necessità di predisporre un adeguato apparato di contrasto.

A ben vedere, tuttavia, il paradosso è solo apparente: le misure a carattere repressivo (spesso di natura penalistica), dal forte impatto mediatico, per reprimere i fenomeni più gravi di infiltrazione criminale rientrano nell'ambito di quella che è stata chiamata la “spettacolarizzazione degli abusi”. La spettacolarizzazione degli abusi consente di ignorare i “problemi abitudinari”⁵² derivanti dall'ordinario funzionamento del sistema socioeconomico, i problemi generati cioè dalla progressiva liberalizzazione dei mercati, sostenuta e promossa anche dal nostro legislatore.

⁵⁰ <https://www.ispettorato.gov.it/attivita-studi-e-statistiche/monitoraggio-e-report/monitoraggio-attivita-di-vigilanza/>

⁵¹ <https://orbis.bvdinfo.com/> Dati risultanti al 28 ottobre 2024.

⁵² Ella Parry-Davies, *Modern Heroes, Modern Slaves? Listening to migrant domestic workers' everyday temporalities*, in *Everyday Abuse in the Global Economy*, in *Anti-Trafficking Review*, 2020, v. n. 15, p. 81.

In questo contesto, la “stereotipizzazione” della mafia diviene un espediente necessario per meglio individuare e circoscrivere il problema: la mafia è ritenuta presente solo in alcuni territori, per certe attività, in taluni settori economici; il problema sta lì e solo lì, non altrove. L'attenzione pubblica viene attirata verso quella specifica questione, e distolta dagli “*everyday abuse*” di cui sono vittime anche i lavoratori⁵³.

In sostanza, anziché essere considerata come un attore che opera all'interno del sistema capitalistico, in una molteplicità di ruoli variabili nel tempo e nello spazio, la mafia viene “idealizzata”, “stereotipata”, e spesso anche “ingigantita”⁵⁴, per essere plasticamente individuata come il (solo o principale) problema. La risposta normativa si esaurisce dunque nel contrasto alle mafie e nella dura repressione dei gravi crimini di cui queste sono ritenute essere le principali responsabili.

Le recenti pronunce in materia di sfruttamento lavorativo smentiscono in maniera palese questa ricostruzione: come scritto dal Tribunale di Milano in molti dei decreti con cui è stata disposta l'amministrazione giudiziaria nei confronti di società sospettate di avere commesso il reato di cui all'art. 603 bis c.p., “la costante e sistematica violazione delle regole genera la *normalizzazione della devianza*, in un contesto dove le irregolarità e le pratiche illecite vengono accettate ed in qualche modo promosse, in quanto considerate normali” (Decreto n. 6/2023). Nel settore della logistica, la misura in questione è stata adottata nei confronti di 4 tra i 10 maggiori operatori del settore presenti in Italia (BRT, DHL, FedEx Express Italy e Amazon Italia Transport).

Di fronte a queste pronunce, è davvero difficile continuare a sostenere che l'unico o il principale problema sono le mafie. Pare invece evidente che le mafie, quanto presenti (a quanto consta, in nessuno dei 4 casi che hanno riguardato la logistica, lo erano), sono parte del problema. La questione centrale diviene il sistema socio-economico in cui la *devianza*, ossia l'irregolarità e le pratiche illecite, divengono la normalità.

Vi sono poi altre ragioni per cui le giuslavoriste e i giuslavoristi stentano ad accettare una normativa che si basa principalmente sulle *misure repressive*, soprattutto se a carattere penale.

In primo luogo, la repressione di ciò che è penalmente rilevante non coincide con il rispetto della normativa lavoristica. Anche in questo caso è emblematica una vicenda di

⁵³ Joel Quirk, Caroline Robinson, Cameron Thibos, *Everyday Abuse in the Global Economy*, in *Anti-Trafficking Review*, 2020, n. 15, <https://www.antitraffickingreview.org/index.php/atrjournal/issue/view/24>

⁵⁴ Vittorio Mete, *La lotta alle mafie. Tra movimenti e istituzioni, L'Italia e le sue regioni: l'età repubblicana*, in Mariuccia Salvati, Loredana Sciolla (a cura di), v. IV Società, 2015, pp. 305-322.

sfruttamento lavorativo. Nel decreto con cui il Tribunale di Milano ha disposto la revoca dell'amministrazione giudiziaria nei confronti di *Uber Eats*, viene sottolineato che l'impresa ha adottato "un nuovo modello di gestione e organizzativo univocamente orientato a favorire situazioni di trasparenza e legalità nei rapporti negoziali e nella somministrazione dei servizi di food delivery"⁵⁵. Tuttavia, per ottenere il riconoscimento del loro rapporto di lavoro alle dipendenze di *Uber Eats*, i riders hanno agito di fronte a un altro giudice e ottenuto una pronuncia di accoglimento delle loro richieste da parte del Tribunale di Torino (sentenza del 18.11.2021 confermata dalla Corte di Appello di Torino, sent. 18.11.2022). In secondo luogo, l'adozione di *misure repressive* risponde, principalmente, a un'esigenza di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico. Come si è già rilevato, questi valori rischiano di divenire "fagocitanti" e di prevalere sempre su altri principi, quali la tutela del lavoro⁵⁶. Se dunque le mafie devono essere considerate come un fenomeno-spia di un sistema socio-economico "alterato", in cui la *devianza* diviene la normalità, il lavoro è marginalizzato e il sindacato è indebolito a fronte dell'esigenza di promuovere la competitività delle imprese su mercati sempre più globali, allora il diritto del lavoro (o meglio, un certo diritto del lavoro, quello che persegue la tutela di ogni persona che lavora, mediante l'organizzazione collettiva) diviene un alleato strategico nella lotta alle mafie.

⁵⁵ <https://www.hub231.it/wp-content/uploads/2021/05/UBER-34-REVOCA-MISURA-omiss.pdf>

⁵⁶ Come disegna Zerocalcare, «quando dici la parola mafia chiudi automaticamente qualsiasi ragionamento sui diritti» (*Niente di nuovo sul fronte di Rebibbia*, 2021, p. 19).

BIBLIOGRAFIA

- Amarelli Giuseppe, *Le interdittive antimafia "generiche" tra interpretazione tassativizzante e dubbi di incostituzionalità*, in *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti pubblici*, Giuseppe Amarelli, Saverio Sticchi Damiani (a cura di), Giappichelli, Torino, 2019, pp. 207-231.
- Arlacchi Pino, Dalla Chiesa Nando, *La palude e la città*, Mondadori, Milano, 1987.
- Borelli Silvia, Mete Vittorio, *Introduzione*, in *Mafie, legalità, lavoro. Quaderni di Città sicure*, Silvia Borelli, Vittorio Mete (a cura di), Bologna, 2018, pp. 9-10.
- Borelli Silvia, Orlandini Giovanni, *Lo sfruttamento dei lavoratori nelle catene di appalto*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, v. n. 1/2022, pp. 109-133.
- Borelli Silvia, Ranieri Maura, *Criminalità organizzata e diritto del lavoro*, in *Diritti, Lavori, Mercati*, 2019, v. n. 1, pp. 131-146.
- Borelli Silvia, Ranieri Maura, *Lavoro e criminalità organizzata di origine mafiosa*, in *Diritti, Lavori, Mercati*, 2020, v. n. 2, pp. 391-406.
- Borelli Silvia, Ranieri Maura, *Lavoro e criminalità organizzata di origine mafiosa*, in *Diritti, Lavori, Mercati*, 2021, v. n. 1, pp. 189-210.
- Borelli Silvia, Ranieri Maura, *Lavoro e criminalità organizzata di origine mafiosa*, in *Diritti, Lavori, Mercati*, 2022, v. n. 2, pp. 431-452.
- Borelli Silvia, Ranieri Maura, Tonelli Riccardo, *Lavoro e criminalità organizzata di origine mafiosa*, in corso di pubblicazione in *Diritti, Lavori, Mercati*, 2023, v. n. 3, pp. 583-605.
- Bonardi Olivia, *Pubblico e privato nella regolazione del lavoro agricolo: attori, governance, risorse e condizionalità sociale*, in Olivia Bonardi, Laura Calafà, Susanne Elsen, Riccardo Salomone, *Lavoro sfruttato e caporalato*, Il Mulino, Bologna, 2023, pp. 169-199.
- D'Alfonso Stefano, Manfredi Gaetano (a cura di), *L'università nella lotta alle mafie. La ricerca e la formazione*, Donzelli, Roma, 2021.
- Dalla Chiesa Nando, *L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale*, Cavallotti University Press, Milano, 2012.
- De Jorio Jean Paul, *Le interdittive antimafia e il difficile bilanciamento con i diritti fondamentali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019.

Lupo Salvatore, *La mafia. Centosessant'anni di storia*, Donzelli, Roma, 2018.

Mete Vittorio, *La lotta alle mafie. Tra movimenti e istituzioni*, in *L'Italia e le sue regioni: l'età repubblicana*, Mariuccia Salvati, Loredana Sciolla (a cura di), v. IV *Società*, 2015, pp. 305-322.

Noccelli Massimiliano, *I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2018.

Parry-Davies Ella, *Modern Heroes, Modern Slaves? Listening to migrant domestic workers' everyday temporalities*, in *Anti-Trafficking Review*, 2020, v. n. 15, p. 81.

Quirk Joel, Robinson Caroline, Thibos Cameron, *Everyday Abuse in the Global Economy*, in *Anti-Trafficking Review*, 2020, n. 15, <https://www.antitraffickingreview.org/>.

Ranieri Maura, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 29 ss.

Sandulli Anna Maria, *Rapporti tra il giudizio di legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario*, in www.giustiziainsieme.it, 10 maggio 2022.

Sciarrone Rocco, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma, 2009, p. 23 ss.

Sciarrone Rocco, *Tra Sud e Nord. Le mafie nelle aree non tradizionali*, in *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Rocco Sciarrone (a cura di), Donzelli, Roma, 2014, p. 5.

Sciarrone Rocco, *Mafie vecchie, mafie nuove*, op. cit., p. 49 ss.

Sciarrone Rocco, Storti, Luca, *Le mafie nell'economia legale. Scambi, collusioni, azioni di contrasto*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 69.

Tonelli Riccardo, *Tutela del lavoro e prevenzione all'infiltrazione mafiosa nella prospettiva europea*, in *Lavoro e Diritto*, 2024, n. 2, pp. 357-380.

Viscomi Antonio, *Lavoro e legalità: «settori a rischio» o «rischio di settore»? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2015, v. n. 3, pp. 603-619.