

PANOPTICON
Multidisciplinary studies in Social Sciences

06

Direttore

Stefano SPALLETTI
Università degli Studi di Macerata

Comitato scientifico

Ronald CAR
Università degli Studi di Macerata

Elisabetta CROCI ANGELINI
Università degli Studi di Macerata

Eleonora CUTRINI
Università degli Studi di Macerata

Cristina DAVINO
Università degli Studi di Macerata

David NELKEN
Università degli Studi di Macerata, King's College London

Andrea PRONTERA
Università degli Studi di Macerata

Jean-Guy PRÉVOST
Université du Québec à Montréal

PANOPTICON
Multidisciplinary studies in Social Sciences



La collana intende promuovere ricerche italiane e internazionali di natura economica e politica ricorrendo a metodologie che vanno dall'analisi quantitativa all'*intellectual history*. La collana propone opere di natura sia teorica che applicata volte a comprendere temi affrontati dalle scienze sociali in una prospettiva multidisciplinare.

Il presente volume è stato realizzato con i contributi del Dipartimento di Economia e Diritto e del Dipartimento di Scienze politiche, della Comunicazione e delle Relazioni internazionali dell'Università di Macerata.

Disuguaglianze, giustizia, legalità

Tendenze in atto e azioni possibili

a cura di

Paolo Ramazzotti

Contributi di

Francesca Bartolacci, Nicola Castellano, Roy Cerqueti
Fabio Clementi, Raffaella Coppier, Elisabetta Croci Angelini
Tommaso Febbrajo, Bruno Maria Franceschetti, Antonella Paolini
Anna Grazia Quaranta, Paolo Ramazzotti
Giulio M. Salerno, Francesco Schettino, Silvia Sorana
Michela Soverchia, Silvana Tartufoli
Enzo Valentini, Ermanno Zigiotti





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVIII
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.giacchinoonoratieditore.it
info@giacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 4551463

ISBN 978-88-255-1445-2

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: maggio 2018

Indice

- 9 Disuguaglianze, giustizia, legalità. Introduzione
Paolo Ramazzotti
- 29 Disuguaglianza e povertà. Una segmentazione delle regioni italiane
Anna Grazia Quaranta, Silvana Tartufoli
- 53 Disuguaglianza, povertà e criminalità. Una ricognizione in ambito italiano
Fabio Clementi, Francesco Schettino, Enzo Valentini
- 81 Criminalità e disuguaglianza nei paesi europei
Elisabetta Croci Angelini, Silvia Sorana
- 123 Corruzione e disuguaglianza dei redditi
Roy Cerqueti, Raffaella Coppier
- 141 L'azienda che produce disuguaglianza. Il caso dell'azienda mafiosa legalmente registrata
Bruno Maria Franceschetti, Nicola Castellano
- 169 L'esperienza italiana del *rating* di legalità. Prime evidenze empiriche e riflessioni sui risultati ottenuti
Francesca Bartolacci, Antonella Paolini, Michela Soverchia, Ermanno Zigiotti
- 195 L'istruzione e formazione professionale di fronte al principio di eguaglianza. Analisi e prospettive
Giulio M. Salerno
- 209 Disuguaglianze e regole contrattuali. Le politiche di protezione del consumatore e del lavoratore subordinato
Tommaso Febbrajo

Disuguaglianze, giustizia, legalità. Introduzione

di PAOLO RAMAZZOTTI*

1. Le disuguaglianze

In un'intervista di poco tempo fa Papa Francesco dichiarò che «quello che noi vogliamo è la lotta contro le disuguaglianze, questo è il male maggiore che esiste nel mondo»¹. È difficile pensare che la gravità del problema venisse esagerata o che quella del pontefice fosse una voce isolata. Da tempo l'organizzazione internazionale Oxfam segnala i divari mondiali di povertà e di distribuzione: «Nel 2015 appena 62 persone possedevano la stessa ricchezza di 3,6 miliardi di persone, ossia la metà più povera della popolazione mondiale. Solo nel 2010 erano 388»². Né si può pensare che la questione non riguardi l'Italia: il Censis segnalava, non molto tempo fa, che «i 10 uomini più ricchi d'Italia dispongono di un patrimonio di circa 75 miliardi di euro, pari a quello di quasi 500 mila famiglie operaie messe insieme»³. Del resto basta osservare l'imponenza dei flussi migratori mondiali, associati non solo a guerre ma a situazioni di disperazione economica, per rendersi conto che le cifre nascondono drammi sociali imponenti⁴. Sulla loro natura, le loro cause e i possibili rimedi si sviluppano studi che, sia

* Università di Macerata, Dipartimento di Economia e diritto.

1. L'affermazione è in una delle risposte di Papa Francesco nell'intervista concessa a Eugenio Scalfari su Repubblica dell'11 novembre 2016: Il Papa a Repubblica: "Trump? Non giudico. Mi interessa soltanto se fa soffrire i poveri" – Repubblica.it, <http://www.repubblica.it/vaticano/2016/11/11/news/intervista_del_papa_a_repubblica_abbattere_i_muri_che_dividono_bisogna_costruire_ponti_-151774646/?ref=HREA-1>.

2. OXFAM, *Un'economia per l'1%*, Oxfam International, 2016, p. 2.

3. CENSIS, *Crescono le disuguaglianze: il vero male che corrode l'Italia*, 3 maggio 2014, Comunicati stampa, <http://www.censis.it/7?shadow_comunicato_stampa=120955> (gennaio 2017).

4. Seppure non paragonabile con i movimenti relativi ad altre parti del mondo, l'emigrazione dall'Italia verso il resto del mondo è stata, nel 2015, di 146.955 unità, risultando quasi sei volte maggiore rispetto al 2011 (ISTAT, *Annuario statistico italiano 2016*, Istat, Roma 2016, p. 88).

pure con ottiche diverse, rilevano la drammaticità delle disuguaglianze di ricchezza, di reddito e di condizioni di vita fra paesi e al loro interno⁵.

Limitiamoci, per il momento, alle disuguaglianze di reddito e ricchezza. Esse suscitano attenzione per ragioni diverse. La prima è di carattere morale. I giudizi su quale possa essere un'equa distribuzione del reddito e della ricchezza possono indubbiamente variare. È, per esempio, osservazione ritenuta di senso comune che il reddito percepito dalle persone vada commisurato al loro contributo produttivo. Se, però, le opportunità di lavoro mancano, come risulta dagli elevati tassi di disoccupazione — soprattutto giovanile — in Italia e all'estero, il riferimento al contributo produttivo risulta vacuo⁶. Si presentano, infatti, due incongruenze. La prima è che parlare di impegno — quindi di responsabilità — individuale ha senso quando questa può incidere su una situazione. Per esempio, chi lo desidera deve poter trovare un impiego. Senonché gli elevati tassi di disoccupazione in Italia e in altri paesi suggeriscono che alla loro origine vi sia ben altro che la scarsa volontà di lavorare.

La seconda incongruenza è che, quand'anche si ritenga possibile aumentare gli impieghi riducendo le remunerazioni, si finisce per legittimare una situazione nella quale la disuguaglianza associata alla disoccupazione viene sostituita da un'altra disuguaglianza, quella fra chi rischia l'indigenza e chi no.

Quand'anche si prescindano da questi punti, la constatazione di quanto sia limitata la mobilità sociale — quindi quanto sia difficile mutare le proprie condizioni di origine⁷ — qualche dubbio sulla legittimità della distribuzione esistente nel nostro paese lo dovrebbe porre. Viene da credere che se, ispirandoci al filosofo americano Rawls⁸, potessimo decidere come regolamentare l'economia, prima di nascere — quindi

5. ISTAT, *Rapporto annuale 2016. La situazione del Paese*, Istat, Roma 2016, Cap. 5; T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano 2014; M. FRANZINI, M. PIANTA, *Disuguaglianze. Quante sono, come combatterle*, Laterza, Bari-Roma 2016.

6. È peraltro dubbio che sia possibile misurare tale contributo indipendentemente da quello di altre risorse che congiuntamente concorrono alla produzione.

7. «I dati sulla mobilità sociale e sugli effetti occupazionali del percorso di studi testimoniano di un sistema sociale bloccato o altamente selettivo, nel quale l'accesso a un lavoro di qualità è scenario plausibile soprattutto per coloro che hanno condizioni di partenza migliori e che, anche grazie a questo, riescono a concludere tutto il percorso di studi» (ISTAT, *Rapporto annuale 2016*, cit., p. 209).

8. J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, a cura di S. Maffettone, Feltrinelli, Milano 1997.

prima di sapere il nostro destino sociale — opteremmo per una maggiore equità sia nell'accesso alle risorse, sia nell'opportunità di lavorare⁹.

Alle considerazioni morali si aggiungono quelle di ordine economico. Poiché i settori sociali meno abbienti consumano una percentuale relativamente più elevata del reddito a loro disposizione, se la distribuzione del reddito è sperequata gli acquisti di beni e servizi saranno bassi, con effetti negativi per le imprese e per l'occupazione¹⁰. Al di là di ciò, se le disuguaglianze vengono percepite come ingiuste, ovvero sono tali da ostacolare condizioni di vita generalmente ritenute dignitose, il disagio economico diventa disagio sociale. Sui luoghi di lavoro ciò può ridurre il coinvolgimento nell'attività delle aziende in cui si opera e una minore partecipazione e collaborazione, con effetti negativi sulla produttività e sulla capacità innovativa.

Più in generale, la mancata inclusione sociale può sfociare in situazioni di conflittualità o anche di progressiva disgregazione del tessuto sociale. Le tensioni sociali possono avere natura organizzata e pacifica — è il caso degli scioperi — oppure spontanea, talvolta con episodi di violenza come quelli che periodicamente si osservano nei quartieri neri degli Stati Uniti o nelle periferie delle città europee. Comportano comunque dei costi: mancata produzione nel primo caso; spese per l'ordine pubblico nel secondo.

I costi economici e, più in generale, sociali delle disuguaglianze sono il segnale di regole distributive che contrastano con gli obiettivi di qualità della vita che l'economia deve garantire. Fanno emergere una situazione nella quale le presunte priorità economiche prevalgono sulle regole di convivenza sociale. Per dirla con Karl Polanyi¹¹, accade che le relazioni economiche non sono più funzionali alla società ma è l'organizzazione della società che viene subordinata alle relazioni economiche. Questa circostanza mina le regole di convivenza collettiva.

La disgregazione del tessuto sociale determina, così, la delegittimazione sia di quegli organismi che dovrebbero evitarla — in prima istanza, il potere politico — sia del più generale sistema di regole —

9. Una simile affermazione costringe a interrogarsi su come un'eventuale regolamentazione sia possibile. Di questo punto tratteremo nel paragrafo 2.

10. È questa una ragione dell'inefficacia di politiche che cerchino di accrescere l'occupazione mediante una riduzione dei salari.

11. K. POLANYI, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino 1974.

formali o meno — che indirizzano le attività economiche. Le pratiche illegali che ne conseguono finiscono per generare due effetti. Da un lato avvantaggiano chi conduce attività economiche senza rispettare la legge, a scapito di chi voglia rimanere nella legalità. Dall'altro, accentuano il processo di delegittimazione dell'ordinamento esistente e, in particolare, la sfiducia in una azione pubblica che possa contrastare la situazione.

Se un impegno contro le disuguaglianze appare ragionevole, non per questo è facilmente concretizzabile. Quando Papa Francesco, nell'intervista succitata, osserva che «è il danaro che le crea [le disuguaglianze] ed è contro quei provvedimenti che tendono a livellare il benessere e favorire quindi l'eguaglianza», pone in evidenza due questioni. La prima è che esistono interessi costituiti che avversano ogni tentativo di ridurre le disuguaglianze. La seconda, legata alla prima, è che queste fanno parte di una più complessa organizzazione economico-sociale le cui regole di funzionamento sono spesso difficili da districare.

È in questo ordine generale di riflessione che questa raccolta di saggi affronta il rapporto fra disuguaglianze e illegalità. È ragionevole pensare, infatti, che le disuguaglianze alimentino talune forme di illegalità, nonché una mentalità che queste legittima. In modo analogo, è ben facile che queste ultime alimentino le prime. La possibilità che le disuguaglianze e l'illegalità si alimentino a vicenda può comportare un processo cumulativo per arrestare il quale la lotta alla criminalità con misure di ordine pubblico, pur importante, risulta insufficiente. Né si può confidare che la sola redistribuzione del reddito e della ricchezza possa risultare efficace se i suoi effetti potenzialmente positivi vengono controbilanciati da pratiche illegali. Diviene perciò necessaria una riflessione sulle politiche possibili e sui terreni d'intervento, ovvero sul modo in cui si possano definire regole diverse per l'economia e la società.

2. Le regole

L'Italia è caratterizzata da disuguaglianze e da forme gravi di illegalità. Se, come appare, esiste un'interdipendenza fra queste due forme di ingiustizia, occorre riflettere sulla strategia per contrastarle. I contributi di questo libro si propongono proprio l'obiettivo di indagare se, e

in che misura, tale interdipendenza esista e quali strategie occorranza per contrastarla. Affrontando la questione da prospettive diverse, i saggi suggeriscono che i problemi in questione non possono venire risolti affidandosi alla sola buona volontà: occorre comprendere il fenomeno per potervi intervenire.

Benché apparentemente diverse, le due forme di ingiustizia qui indicate rimandano alle regole che guidano l'attività dei vari soggetti sociali ed economici. Questo punto risulta evidente nel caso dell'illegalità che non è altro se non il mancato rispetto di regole espressamente codificate. Il nesso fra attività economica e regole stabilite può apparire meno chiaro e merita, per questo, un approfondimento.

La ricerca di misure in grado di contrastare le disuguaglianze viene spesso ostacolata da quella che viene chiamata la visione TINA. Tale termine, acronimo dell'espressione inglese *There Is No Alternative* (non ci sono alternative), corrisponde all'idea che non sia possibile modificare l'organizzazione delle attività economiche. Benché questa idea possa riflettere l'interesse di chi vuol mantenere lo *status quo*, a tutela degli interessi costituiti, non la si può ridurre solo a questo. Si consideri, per esempio, che la presunta inevitabilità dello stato di cose esistente viene talvolta giustificata anche da chi si trova agli antipodi ideologici dei fautori di TINA. La tesi sostenuta è, in questo caso, che la logica del profitto preclude ogni cambiamento. Volendo parafrasare la celebre battuta di un film, potremmo riassumere questo modo di vedere con: "È il capitalismo, bellezza"¹².

Quello che accomuna queste, pur diverse, posizioni è la convinzione che l'economia sia soggetta a regole talmente rigide da escludere qualsivoglia cambiamento. Si trascura che, pur in un contesto di capitalismo di mercato, le scelte dei soggetti economici dipendono da assetti istituzionali — non ultimi dei quali sono gli ordinamenti giuridici — che determinano una varietà notevole di configurazioni del sistema economico: si consideri, ad esempio, come alcuni paesi e non altri abbiano bandito il lavoro minorile o il commercio di merci ritenute dannose per la salute¹³. La possibilità di configurazioni istituzionali —

12. In uno scritto del 1925 Keynes etichettava i sostenitori di queste due visioni come conservatori "duri a morire" e "catastrofici" (J.M. KEYNES, *Sono un liberale?*, in Id., *Esortazioni e profezie*, il Saggiatore, Milano 1968).

13. Questo punto, spesso trascurato nella pubblicistica, viene sottolineato da Commons e, più di recente, da Schmid (J.R. COMMONS, *I fondamenti giuridici del capitalismo*, il Mulino,

quindi economiche — diverse non esclude il peso dei gruppi di potere né implica che qualsiasi cosa sia possibile. Suggestisce, però, che la ricerca di misure per contrastare le disuguaglianze non abbia nulla di utopistico.

Anche quando si tralascino posizioni radicali quali quelle appena delineate, la fiducia in generici mercati rischia di sottovalutare la possibilità del cambiamento. Può apparire a qualcuno, per esempio, che gli interventi possibili vadano subordinati ad un'attenta valutazione dei loro effetti sul reddito. Meriterebbe, tuttavia, chiarire di quale reddito si stia trattando: quali beni si intenda produrre e in che condizioni, lavorative e ambientali. Più in concreto, vale la pena chiedersi se siano accettabili redditi di attività economiche che, nella Terra dei Fuochi o nell'area intorno a all'Ilva di Taranto, hanno accresciuto i tassi di morbilità di alcune gravi malattie.

Il fatto è che non esistono mercati astratti. Il funzionamento di una moderna economia capitalistica si basa su un'intelaiatura di leggi e di norme che regolano: ciò che può essere prodotto come, per esempio, motori che soddisfino per intero i requisiti antinquinamento europei; le risorse che si possono impiegare e quelle che — come l'amianto — sono vietate; l'organizzazione del lavoro che è ritenuta ammissibile e quella che va proibita sulla base, per esempio, della normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. A ben vedere, la riflessione sulle disuguaglianze parte proprio dalla comprensione di come le norme definiscono i rapporti economici. Particolarmente importante è, al riguardo, il confronto che Febbrajo — nel suo contributo al presente volume — sviluppa fra le leggi a tutela del consumatore e quelle a tutela del lavoratore.

I prezzi osservabili sui mercati — quindi le decisioni di spesa cui danno luogo — non hanno nulla di assoluto: riflettono il particolare sistema di regole adottato. Se si cambia quest'ultimo, cambiano anche i prezzi e i valori dei beni e servizi che con essi si vuole misurare. In definitiva, i costi delle scelte da compiere dipendono dall'assetto che si intende dare alla società. Basarsi solo sui prezzi e le regole esistenti equivale a dare per scontato che debba permanere lo *status quo*.

Il punto di fondo è che i criteri di valutazione degli interventi possono — e, in vari casi, devono — essere diversi da quelli incentrati sul

reddito. Per la nostra società, per esempio, non è ammissibile ragionare dell'opportunità del lavoro minorile sulla base degli effetti che questo eserciterebbe sulla crescita economica. Si dà per scontato che i diritti dei minori prevalgano su qualsiasi considerazione di questo genere.

A ben vedere simili riflessioni si rendono necessarie anche per questioni relative alle disuguaglianze. È in questa prospettiva che sono stati formulati i principi contenuti nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani¹⁴ o nella nostra Costituzione¹⁵. La prima dichiara che:

Ogni individuo ha il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari, ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà (art. 25, c. 1).

La seconda dichiara che:

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, c. 2).

La cultura neoliberista odierna presenta come inconciliabili il funzionamento dei mercati e la tutela dei diritti sociali. Nel 1950 il sociologo T.H. Marshall¹⁶, pur segnalando la tensione fra questi principi — «I diritti sociali nella loro forma moderna, comportano una invasione del contratto da parte dello *status* [di cittadino], la subordinazione del prezzo di mercato alla giustizia sociale, e la sostituzione della dichiarazione dei diritti alla libera contrattazione» — sottolineava come «questo conflitto di principi scaturisca dalle radici stesse del nostro ordinamento sociale nella fase attuale di sviluppo della cittadinanza democratica»¹⁷.

Affermare l'importanza di forme di uguaglianza e di tutela dei diritti sociali non significa che si debba rinunciare alla crescita. Impone

14. Itn.doc, <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf>.

15. [senato.it – La Costituzione](https://www.senato.it/1024), <<https://www.senato.it/1024>>.

16. T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di S Mezzadra, Laterza, Bari–Roma 2002, p. 72.

17. Ivi, p. 88.

di tenere a mente, però, che il reddito non è un obiettivo in sé, bensì uno strumento. Deve servire ad accrescere la qualità della vita¹⁸.

Quello che emerge da questi principi fondanti della nostra convivenza collettiva è che alcuni diritti non sono, e non devono essere, monetizzabili. Non deve essere possibile rinunciare ad essi in cambio di un maggiore reddito monetario. Una simile evenienza renderebbe bensì possibile un maggior accesso a beni e servizi acquistabili sui mercati ma finirebbe per essere controbilanciata da un peggioramento di quelle condizioni di vita che sono fondamentali per garantire a tutti la libertà di poter scegliere come condurre la propria esistenza.

La centralità che queste tematiche hanno per la costruzione di una società più giusta evidenzia che non è possibile contrastare le disuguaglianze affidandosi alla benevolenza di individui o enti caritatevoli. La beneficenza costituisce un dono e chi la effettua può meritare l'ammirazione umana. Se non si modificano le leggi, però, essa finisce per tamponare le conseguenze delle disuguaglianze senza rimuovere le cause. Come se non bastasse, si tratta di un'azione del tutto discrezionale: può essere interrotta in un qualsiasi momento. Si distingue, in ciò, da un diritto, il quale comporta un obbligo alla sua tutela. La lodevole azione di chi dona non può in alcun modo sostituirsi all'azione, diretta o indiretta, di organismi pubblici.

3. Le risorse

Le osservazioni fin qui svolte possono apparire alquanto astratte, incapaci di tenere conto di una situazione di difficoltà economica quale quella di cui si legge quotidianamente sui giornali. Rimandando alcune questioni ai saggi del libro, ci si limita qui a osservare che l'Italia è uno dei paesi con il reddito pro capite più elevato del mondo. Basta guardare un film del dopoguerra per vedere come, da allora, è cambiato il tenore di vita della popolazione.

18. È perciò fuorviante contrapporre l'equità distributiva all'efficienza e agli incentivi. Come osserva Sen, «l'argomento degli incentivi, applicato agli individui, sottolinea la necessità di fornire agli individui motivazione e incoraggiamento, cosicché le loro scelte e le loro azioni conducano verso la promozione degli obiettivi generali. Tali obiettivi possono essere puramente aggregati, o includere anche fini distributivi» (A.K. SEN, *La diseguaglianza. Un riesame critico*, il Mulino, Bologna 1994, p. 195).

È inevitabile chiedersi, alla luce di questi fatti, se sia ammissibile attribuire alla mancanza di risorse la carenza — e negli ultimi anni addirittura la riduzione — di prestazioni pubbliche fondamentali quali quelle sanitarie, scolastiche o previdenziali.

In realtà, non si può che prendere atto che chi parla di risorse insufficienti trascura alcuni punti di fondo. Il primo è che fornire servizi crea occupazione, rendendo possibile l'impiego di quelle risorse che sono disponibili ma inutilizzate. Il secondo è che le prestazioni in questione evitano lo spreco di risorse: si pensi ai costi di cure mediche di cui si potrebbe fare a meno con una prevenzione primaria e secondaria più estesa o ai costi di ricostruzione che si eviterebbero se si investisse maggiormente nella prevenzione dei danni sismici. Il terzo è che alcuni servizi non si limitano a impiegare le risorse esistenti ma ne creano di nuove. È il caso dei benefici che una migliore scolarizzazione e istruzione potrebbero apportare non solo all'attività delle imprese ma anche alla soluzione di problemi collettivi quali, ad esempio, la tutela del territorio. Proprio la riflessione sull'istruzione segnala un quarto punto, sul quale si sofferma il saggio di Salerno in questo volume: la formazione professionale crea una prospettiva di collocazione lavorativa a chi, altrimenti, rischia di venire risucchiato dall'economia criminale.

È vero che le risorse necessarie sono non solo quelle lavorative ma beni non sempre disponibili. Posto che la questione si ponga davvero in questi termini, diviene importante un coordinamento delle attività produttive che ponga rimedio a questa situazione. Se il settore privato non ha convenienza ad agire nella direzione necessaria — nel senso che ha obiettivi diversi da quelli collettivi — diviene essenziale un'azione pubblica. Non c'è ragione di mercato che possa giustificare l'assenza, in molte aree del paese, di un adeguato trasporto pubblico o, addirittura, di un regolare accesso all'acqua potabile.

Va da sé che porsi in questa prospettiva implica tenere ben distinto il ruolo — quindi le regole di funzionamento — dell'operatore pubblico rispetto ai privati. Una logica contabile del tutto disattenta alla gravità dei problemi, per esempio, ha comportato, sul terreno della sicurezza dei posti di lavoro, che:

ad un accrescimento della severità delle norme, [...] è seguita una scarsa incisività del sistema dei controlli e dunque una scarsa attività di prevenzione. Alla retorica della sicurezza sul lavoro contro le morti bianche [...] sono se-

guiti tagli continui sui mezzi e le risorse dei funzionari ispettivi dei vari enti preposti [...]. Paradosso dell'attuale congiuntura è appunto l'adozione di normative quasi ultragarantiste per la sicurezza dell'ambiente e dei lavoratori che, nei fatti, non sono o non possono essere applicate.¹⁹

Riemerge, qui, la questione del rapporto fra economia e società. L'obiettivo generalmente assegnato alla prima è quello della crescita del reddito. Come si è osservato, occuparsi di questa senza riflettere su come venga ripartito il prodotto può portare a situazioni paradossali: è il caso di un reddito che, pur crescendo, non elimini la disoccupazione oppure dia luogo all'impoverimento di settori della popolazione. Paradossalmente, le attuali autorità di politica economica non si limitano a trascurare questi aspetti ma subordinano la crescita a vincoli tali da precludere il suo conseguimento. Gli ostacoli attualmente frapposti all'azione pubblica — dagli accordi di Maastricht fino al Patto di Bilancio Europeo (meglio noto come *fiscal compact*) — non solo impediscono l'offerta di servizi fondamentali ma anche una spesa volta ad accrescere il reddito e l'occupazione. Non può risaltare di più la lontananza delle attuali politiche dall'obiettivo di riduzione delle disuguaglianze.

Eppure vi è ragione di perplessità anche quando della distribuzione si tenga conto, avvalendosi però dei soli reddito e ricchezza. Non si può negare che vi sia una ragionevolezza in questo modo di procedere. Il reddito e la ricchezza indicano la possibilità di accedere ai beni e servizi disponibili, quindi al benessere che questi possono fornire. La loro distribuzione determina chi possa effettivamente comprare qualcosa.

Il reddito — e, con esso, la ricchezza — è nondimeno un indicatore rudimentale: basti pensare che alla sua crescita possono concorrere non solo le medicine per curare una malattia grave ma anche i beni il cui consumo (si pensi alle sigarette) o la cui produzione (si pensi all'acciaio dell'Ilva di Taranto) quella malattia hanno determinato. In una logica paradossale analoga, comprende alcune forme di gioco

19. T. BELLINIA, *Lasciar morire. Burocrazie minime, ambiente, territorio e lavoro in Sicilia*, Mimesis, Milano 2016, p. 12. Lo studio citato riguarda la Sicilia ma le notizie che quotidianamente si leggono sui giornali non permettono di circoscrivere le osservazioni fatte a quella regione soltanto. Per una riflessione più dettagliata sul ruolo dell'azione pubblica in relazione a questi problemi si veda F. CAFFÈ, *Considerazioni intorno al settore pubblico dell'economia*, in Id., *In difesa del welfare state. Saggi di politica economica*, a cura di P. Ramazzotti, Rosenberg & Sellier, Torino 2014.

d'azzardo ma non le attività di cura nelle famiglie. Ha nondimeno il pregio di essere quantificabile, cosicché risulta facile misurarne in modo sintetico tanto il livello quanto la sua ripartizione. Permette di evidenziare, infine, che la disuguaglianza può dipendere non solo dal tipo di reddito percepito — salari, profitti, rendite — ma dalla possibilità stessa di percepirlo: la disoccupazione è una causa non secondaria di disuguaglianza.

In alcuni casi, tuttavia, la misurazione monetaria del benessere delle persone risulta più problematica, come nel caso dei costi umani di un incidente mortale sul lavoro o del degrado sociale associato a quartieri ove manchi la certezza del diritto. Queste circostanze rendono imprecisa la valutazione monetaria della qualità della vita sia degli individui sia della collettività nel suo insieme. Segnalano che vi sono più sfaccettature della disuguaglianza: essa può riguardare varie dimensioni della vita umana. In tal senso è più proprio ricorrere al plurale e parlare di disuguaglianze. È il caso dell'accesso all'assistenza sanitaria o all'istruzione, della parità di genere nell'accesso a vari tipi di impiego o di ruolo sociale, della sicurezza delle condizioni di lavoro e della salubrità alimentare, della fiducia nell'ordine pubblico e nella possibilità di far valere i propri diritti avvalendosi del sistema giudiziario.

Al di là del benessere che deriva da beni e servizi, quindi, le disuguaglianze possono riguardare l'opportunità che gli individui hanno di realizzare una vita piena. In questa prospettiva diventano cruciali indicatori come quelli relativi all'istruzione, alle condizioni di salute, alle discriminazioni etniche o di genere, alla certezza del diritto, ai rapporti di forza contrattuale dei lavoratori, dei consumatori e di altri soggetti che, in un'economia come quella in cui viviamo, possono trovarsi in una posizione di relativa debolezza.

Tutte queste circostanze incidono sulla possibilità di scegliere come condurre la propria esistenza nonché sulle condizioni di partecipazione alla vita sociale e politica. Allo stesso tempo, esse determinano il grado di inclusione sociale e la condivisione dei principi di legalità. Partendo da queste premesse, il reddito viene ad essere uno strumento — non un obiettivo — finalizzato all'ampliamento degli spazi di li-

bertà secondo una concezione dello sviluppo sulla quale tanto ha insistito il premio Nobel Amartya Sen²⁰.

4. L'illegalità

Fin qui ci siamo soffermati su come la regolamentazione dell'economia possa generare disuguaglianze di vario genere e come queste possano favorire l'illegalità. Abbiamo anche argomentato che le relazioni economiche possono essere regolate in tanti modi e che non vi è ragione perché alle disuguaglianze non si debba porre rimedio.

Può verificarsi, tuttavia, il caso opposto rispetto a questo. Può ben essere il mancato rispetto delle regole a generare disuguaglianze. Va da sé che se solo alcuni rispettano i vincoli posti dalle leggi, chi non lo fa si trova in una posizione di vantaggio.

Gli effetti, tuttavia, non si limitano a questo. I profitti che le imprese lucrano mediante il ricorso all'illegalità non consistono solo in un maggiore guadagno. Quest'ultimo ha ripercussioni positive prolungate nel tempo nella misura in cui permette di alleviare vincoli più propriamente economici come la disponibilità di fondi per ampliare la capacità produttiva o l'indebitamento presso il sistema bancario.

Fra gli effetti di lungo periodo dell'illegalità merita attenzione quello associato alla disoccupazione giovanile. Come si desume dallo studio di Clementi, Schettino e Valentini in questo volume, le scarse opportunità di impiego e l'inadeguata scolarizzazione rendono attraenti le opportunità di guadagno offerte dalla criminalità organizzata. Dato che queste ultime non hanno alcuna capacità formativa, i giovani che vi aderiscono vedono aumentare con il tempo lo scarto di qualificazioni professionali rispetto agli altri. Il rischio è di un circolo vizioso nel quale la criminalità organizzata vede consolidato il suo bacino di manovalanza e, nella misura in cui offre un'opportunità di guadagno, il suo consenso sociale.

L'illegalità va contrastata per i suoi effetti, sia immediati che di lungo termine, sull'economia e sulla cultura civica. L'attività repres-

20. A.K. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano 2000. Si veda anche: J.E. STIGLITZ, A.K. SEN, J.-P. FITOUSSI, *Rapporto della Commissione Sarkozy sulla misura della performance dell'economia e del progresso sociale*, 2009, <<http://www.comitatoscientifico.org/temi%20SD/documents/Il%20Rapporto%20Stiglitz.pdf>> (gennaio 2017) e SEN, *La disuguaglianza*, cit., in particolare il Cap. 3.

siva è indubbiamente necessaria ma può non essere sufficiente. Se le norme esistenti non vengono riconosciute come legittime e giuste, è difficile che ad esse ci si voglia conformare. Se, per esempio, l'imposizione fiscale viene etichettata come un'espropriazione ("mettere le mani nelle tasche dei cittadini") anziché come la ragionevole partecipazione a spese che la collettività deve sostenere, l'evasione e l'elusione — vale a dire il furto commesso ai danni della pubblica amministrazione — vengono valutati diversamente da altre forme di furto come, per esempio, il taccheggio. Se le norme urbanistiche vengono percepite come ostacoli a una legittima attività economica, salvo riconoscere a posteriori quali danni derivano dalla loro mancata osservazione, si determina una rincorsa senza fine fra introduzione di norme e tentativi di aggirarle.

La questione che emerge è chiaramente quella di un consenso sociale intorno ad un modello di società, ad un'ipotesi di convivenza civile. Non si tratta certo di prefigurare una situazione ideale sulla quale trovare un accordo generale. Più semplicemente, la questione è di definire delle priorità.

Quella che, sia pure implicitamente, i saggi qui raccolti pongono è che disuguaglianza e illegalità vadano contrastate. La riflessione fin qui condotta si è soffermata sulla possibilità di agire per cambiare lo stato delle cose, contro la pretesa di anteporre alle istanze della collettività presunti vincoli tecnico-economici. Ha sottolineato che il vero problema non è la mancanza di risorse per ovviare alla disuguaglianza ma, al contrario, un insieme di regole che renda possibile una loro creazione più equa. Nel trattare della disuguaglianza determinata dalla situazione economica, abbiamo osservato che la questione fondamentale da affrontare riguardava le regole di funzionamento dei mercati. Il problema che si delinea con l'illegalità è il mancato rispetto proprio delle regole. L'individuazione di interventi che vadano al di là della repressione è operazione difficile e che non può essere esaurita in questa sede.

Vari saggi nel libro si soffermano sulla questione, tuttavia, suggerendo che esistono più modalità di azione. Di esse ci occuperemo tracciando per grandi linee il contenuto dei vari contributi.

5. I saggi del libro

Il primo capitolo, con un lavoro di Anna Grazia Quaranta e Silvana Tartufoli, riprendendo alcuni temi qui discussi, riflette su cosa si debba intendere per disuguaglianza, come la si debba distinguere dalla povertà e come la si possa misurare adeguatamente. In particolare, basandosi sui contributi dei principali studiosi che si sono occupati della questione, suggerisce un'analisi di questi fenomeni che non si limiti alla distribuzione del reddito ma che contempli altri elementi: quelli che concorrono a determinare la più generale qualità della vita delle persone. Applicando questo criterio di analisi alle regioni italiane, le studiose pervengono ad una caratterizzazione delle macroaree del paese in due periodi successivi, quello immediatamente precedente lo scoppio della crisi, nel 2007, e quello successivo. Dai dati emerge un'accentuazione dei divari territoriali fra le macroaree ma anche una maggiore disuguaglianza in quelle più povere del paese.

Il confronto fra aree italiane e fra periodi risulta particolarmente interessante alla luce del lavoro successivo, di Fabio Clementi, Francesco Schettino e Enzo Valentini. Dopo un breve richiamo a quegli studiosi e uomini politici che, dall'unità d'Italia in poi, hanno riflettuto sulle diversità regionali del paese e sul difficile rapporto fra popolazioni e istituzioni statali, gli autori concentrano l'attenzione sul rapporto fra disuguaglianza e criminalità. In particolare, mettono in evidenza che i reati contro il patrimonio sono prevalenti là dove questo è più elevato, quindi nelle regioni settentrionali, mentre i reati associativi sono correlati alla povertà e rilevanti, come fonte di reddito alternativa al mercato, nelle regioni meridionali. Proprio questo ruolo occupazionale suppletivo della criminalità organizzata porta gli autori a segnalare il rapporto di interdipendenza e rinforzo che questa ha con la disoccupazione giovanile.

Lo studio di Elisabetta Croci Angelini e Silvia Sorana si colloca su un terreno parzialmente diverso sia per l'oggetto che per le modalità dell'indagine. Le autrici si soffermano sulla percezione della criminalità in relazione ad un'ampia gamma di elementi che influiscono sulla qualità della vita delle persone. L'interesse per questo indicatore è dato non solo dai problemi insiti nelle statistiche giudiziarie — elencati nel saggio di Cerqueti e Coppier — ma dall'importanza proprio della sua natura soggettiva. La percezione della criminalità esprime un disagio che — corroborato o meno dai dati reali — può venire accentua-

to o attenuato dalla presenza di altri elementi. Avvalendosi di dati provenienti da tutto il continente, le autrici rilevano che la percezione della criminalità tende ad essere maggiore nei paesi ove la disuguaglianza è più pronunciata. Questa e altre relazioni, tuttavia, variano significativamente da paese a paese, dando un quadro d'insieme sul quale saranno necessari sviluppi ulteriori di indagine. Di sicuro dallo studio emerge l'importanza che le diversità normative e culturali esercitano sulle persone. È altresì probabile che la dislocazione delle famiglie sul territorio — campagna, città piccole, metropoli — conduca a relazioni diverse fra variabili economiche, abitative, ambientali e indicatori di disagio.

I due saggi che seguono si soffermano sull'illegalità come una condotta la cui gravità e pericolosità risiede nella sua capacità di penetrazione e di trasformazione delle relazioni economiche e sociali nel loro insieme. In particolare, l'illegalità modifica le relazioni economiche non solo di chi vi ricorre ma anche di chi, rispettando la legge, si trova penalizzato dalle diverse condizioni concorrenziali.

Il primo dei due saggi, di Roy Cerqueti e Raffaella Coppier, si sofferma sul legame fra disuguaglianza e corruzione dell'apparato pubblico. Dopo aver indicato le difficoltà connesse con una misurazione della corruzione che sia affidabile, gli autori scelgono di avvalersi di indici soggettivi — basati sulla sua percezione da parte delle persone — e di confrontarli con la disuguaglianza dei redditi. La correlazione che individuano fra i due fenomeni viene spiegata nei termini di un'interdipendenza: la disuguaglianza rende sia i ceti più abbienti sia quelli più poveri propensi a favorire la corruzione. Questo, a sua volta, accentua le disparità di reddito, aggravando quello che si presenta come un circolo vizioso. Di qui nasce l'esigenza di riflettere sulle politiche più appropriate. La tesi proposta è che le politiche dall'alto abbiano efficacia limitata. Occorrono iniziative che coinvolgano i cittadini in un processo di progressivo mutamento culturale.

Il saggio successivo, di Bruno Franceschetti e Nicola Castellano, condivide con quello che precede un'attenzione agli strumenti più appropriati per contrastare l'illegalità. Lo studio indaga le caratteristiche e gli effetti di quelle imprese che, pur formalmente in regola con la legge, sono legate alla criminalità organizzata. Gli autori evidenziano come si tratti di aziende particolari sia per come vengono gestite sia per la loro durata. La loro azione condiziona l'operato di tutte le altre, alterando la concorrenza e pregiudicando i margini operativi di quelle

aziende che la legalità la rispettano. Di particolare interesse è lo sforzo che gli autori compiono per individuare criteri — sia generali sia, soprattutto, di carattere contabile — utili all'identificazione di imprese legate alla criminalità organizzata. Il principale problema da affrontare, infatti, non è l'illegalità in sé ma l'individuazione dei soggetti che prevedibilmente la vorranno mettere in pratica.

Riprendendo la riflessione sulle aziende che operano nell'illegalità, il saggio di Francesca Bartolacci, Antonella Paolini, Michela Soverchia ed Ermanno Zigiotti studia l'applicazione e l'efficacia di un particolare strumento, attualmente in vigore, che riduce le opportunità di affari delle imprese legate alla criminalità organizzata: il *rating* di legalità. Gli autori, dopo aver spiegato come questo sistema di autocertificazione funzioni, sottolineano che il suo successo dipende da un'azione coordinata di più soggetti: le pubbliche amministrazioni che devono promuovere norme premiali nei confronti delle imprese non legate alla criminalità; le banche, che devono non solo agevolare l'accesso al credito di tali imprese ma devono pubblicizzare quanto più possibile questa opportunità associata alla legalità. Oltre a sottolineare che interventi concreti sono possibili, lo studio si presenta come un esercizio di valutazione dell'efficacia dello strumento in questione. Il punto importante, infatti, è che all'introduzione di misure sempre più decise per la lotta all'illegalità faccia seguito un'azione di un loro riesame da parte di studiosi qualificati e indipendenti.

Gli interventi, comunque, non riguardano solo la lotta diretta alla criminalità. Non meno importante, soprattutto alla luce della riflessione condotta nel saggio di Clementi, Schettino e Valentini, è il ruolo dell'istruzione. Il saggio di Giulio Salerno si sofferma su un caso particolare ma molto importante per la riflessione del libro: quello della formazione professionale. Le carenze di questo intervento formativo, per non parlare della sua assenza in molte regioni meridionali, non possono che aggravare il circolo vizioso criminalità-disoccupazione. La formazione professionale, infatti, è una delle possibili vie per ricollocarsi sul mercato del lavoro nel momento in cui si abbandoni l'opzione dell'illegalità. Dalla riflessione proposta nel saggio viene da chiedersi quanto sia chiara, negli organismi preposti, la consapevolezza di questo ruolo cruciale. Una confusione assai frequente fra scelte politiche chiare e apparenti vincoli contabili sembra emergere dalla considerazione che «l'appello ai costi standard sta dissimulando un tentativo di eccessiva contrazione delle risorse erogate che potrebbe

condurre al depauperamento dell'offerta formativa [...] e successivamente alla stessa [sua] estinzione».

Se i saggi che precedono si soffermano su specifici, ancorché importanti, terreni d'azione, il saggio di Tommaso Febbrajo riflette su una delle regole di base di un sistema di mercato, quella che definisce i rapporti contrattuali. Nel corso degli anni è cresciuta la consapevolezza che i consumatori sono un soggetto debole rispetto all'impresa che vende loro una merce. Nel prendere atto di questa circostanza, la normativa ha accresciuto le tutele a loro favore, riconoscendo che l'astratta uguaglianza delle parti finiva per andare a beneficio di chi, l'impresa, godeva di un vantaggio in termini di informazioni e di risorse finanziarie. Paradossalmente nel caso dei contratti di lavoro si è proceduto nella direzione opposta, riducendo quelle tutele che erano state introdotte proprio nella consapevolezza che i rapporti di forza contrattuale fra impresa e lavoratore erano del tutto asimmetrici.

L'analisi di Febbrajo è importante perché evidenzia che la disuguaglianza non è solo il risultato in qualche misura indesiderata delle condotte economiche ma è anche determinata dal modo stesso in cui queste sono regolate. Viene naturale osservare, infatti, che se la disuguaglianza è cresciuta, nel corso degli ultimi decenni, questo si deve anche al minore potere contrattuale dei lavoratori nei confronti delle imprese.

La riflessione di Febbrajo permette di soffermarsi su un altro punto. La riduzione delle tutele nei confronti dei lavoratori finisce per avvicinare sempre più la vendita della capacità lavorativa a quella di una qualsiasi merce. Questo evidentemente pone un problema, associato al fatto che il lavoro, come osserva Polanyi²¹, è una "merce fittizia". Quando i beni abitualmente venduti sul mercato non sono più richiesti, si cessa di produrli. Diversamente, quando i lavoratori abitualmente occupati non sono più richiesti, non per questo scompaiono: la loro esistenza e riproduzione non è determinata dai mercati. Finché vengono trattati al pari di altre merci il loro destino è di vedere ridotta la loro qualità della vita fino anche alla miseria. Ma, come si desume dallo studio di Febbrajo, questa violazione della dignità umana non è il risultato di leggi naturali bensì di discrezionali scelte normative dei nostri legislatori.

21. POLANYI, *op. cit.*

Questo libro nasce come progetto di lavoro di un gruppo di colleghi del “Laboratorio Fausto Vicarelli” dell’Università di Macerata, affiancati da alcuni amici. Forti di un dialogo ormai pluriennale con Libera Marche, essi hanno voluto unire le forze in un impegno interdisciplinare per offrire elementi di riflessione su un tema cruciale per un’associazione che si adopera quotidianamente contro il crimine organizzato.

Rispondere alle tante domande che l’impegno civile pone non è impresa facile. Come spesso accade negli sforzi di comprensione di un fenomeno, alle risposte che si riesce a dare ai problemi indagati corrispondono ulteriori domande e esigenze di approfondimento. I problemi delineati da questi primi saggi segnalano come esistano molteplici forme di disuguaglianza e altrettanto variegate forme di illegalità. Alcune conclusioni emergono, così come alcune proposte operative. Sarebbe nondimeno impossibile pretendere di individuare una soluzione valida una volta per tutte.

Il lavoro del gruppo è stato impegnativo sul piano specificamente scientifico: per ogni saggio è stata richiesta la valutazione di due esperti anonimi. Lo sforzo maggiore è stato, tuttavia, quello di esprimere concetti talvolta complicati in un linguaggio che, pur rimanendo rigoroso, risultasse accessibile ai non addetti ai lavori. Lasciando al lettore il giudizio sull’esito di questo impegno, la speranza di tutti gli autori dei saggi è che la riflessione possa continuare, nei luoghi di studio e nell’impegno quotidiano per una società migliore.

Bibliografia

- BELLIN VIA T., *Lasciar morire. Burocrazie minime, ambiente, territorio e lavoro in Sicilia*, Mimesis, Milano 2016.
- CAFFÈ F., *Considerazioni intorno al settore pubblico dell’economia*, in Caffè F., *In difesa del welfare state. Saggi di politica economica*, a cura di P. Ramazzotti, Rosenberg & Sellier, Torino 2014.
- CENSIS, *Crescono le disuguaglianze: il vero male che corrode l’Italia*, 3 maggio 2014, Comunicati stampa, <http://www.censis.it/7?shadow_comunicato_stampa=120955> (gennaio 2017).
- COMMONS J.R., *I fondamenti giuridici del capitalismo*, il Mulino, Bologna 1981.

- FRANZINI M., PIANTA M., *Disuguaglianze. Quante sono, come combatterle*, Laterza, Bari–Roma 2016.
- ISTAT, *Annuario statistico italiano 2016*, Istat, Roma 2016.
- *Rapporto annuale 2016. La situazione del Paese*, Istat, Roma 2016.
- KEYNES J.M., *Sono un liberale?*, in Keynes J.M., *Esortazioni e profezie*, il Saggiatore, Milano 1968.
- MARSHALL T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di S Mezzadra, Laterza, Bari–Roma 2002.
- OXFAM, *Un'economia per l'1%*, Oxfam International, 2016.
- PIKETTY T., *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano 2014.
- POLANYI K., *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino 1974.
- RAWLS J., *Una teoria della giustizia*, a cura di S. Maffettone, Feltrinelli, Milano 1997.
- SCHMID A.A., *Tra economia e diritti: proprietà, potere e scelte pubbliche*, il Mulino, Bologna 1988.
- SEN A.K., *La disuguaglianza. Un riesame critico*, il Mulino, Bologna 1994.
- *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano 2000.
- STIGLITZ J.E., SEN A.K., FITOUSSI J.-P., *Rapporto della Commissione Sarkozy sulla misura della performance dell'economia e del progresso sociale*, 2009, <<http://www.comitatoscientifico.org/temi%20SD/documents/Il%20Rapporto%20Stiglitz.pdf>> (gennaio 2017).