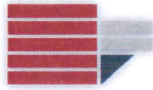


# UNIVERSITÀ DELLA CALABRIA



## DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

**Scuola di Dottorato**  
in Conoscenze e Innovazioni per lo Sviluppo  
“ANDRE GUNDER FRANK”

**Indirizzo**  
Politica, società ed istituzioni

**CICLO**  
XXVIII

### TITOLO TESI

**Il welfare tra valori e pratiche democratiche, scambi politici e clientelari  
ed illegalità diffuse.**  
**Il caso della previdenza sociale per il settore agricolo  
in Calabria e in Andalusia**

**Settore Scientifico Disciplinare**  
**SPS/11 SOCIOLOGIA DEI FENOMENI POLITICI**

**Dottoranda:** Dott.ssa Valentina De Luca

Firma 

**Direttore:**

Ch.mo Prof. Alberto Ventura

Firma 

**Supervisore:**

Ch.mo Prof. Antonio Costabile

Firma 

## **Indice**

### **Introduzione**

L'oggetto, le domande e le ipotesi della ricerca .....	pag. 4
Nota metodologica .....	pag. 10

## **PARTE PRIMA**

### **Il quadro teorico**

#### **1. Modernità, politica, democrazia e welfare**

1.1 Processi di costruzione socio-politica del welfare state.....	pag. 20
1.2 Modernità multiple e sistemi di welfare.....	pag. 30
1.3 Le relazioni di scambio in politica.....	pag. 35

#### **2. Dal welfare ai welfare. Italia e Mezzogiorno**

2.1 Politiche sociali e scambio politico: il welfare 'all'italiana' .....	pag. 45
2.2 Modernizzazione e clientelismo politico. Un caso particolare: il Mezzogiorno d'Italia.....	pag. 53
2.3 Il welfare clientelare del Mezzogiorno d'Italia .....	pag. 60
2.4 Clientelismo, delegittimazione della legalità e welfare.....	pag. 65

### **3. Crisi e mutamenti dei sistemi di welfare e delle relazioni politico - clientelari**

- 3.1 La crisi dei sistemi di welfare a partire dagli anni '90 e la caduta del modello 'particolaristico-clientelare' .....pag. 70
- 3.2 Le trasformazioni del clientelismo: verso una sua 'variante corrotta' ..... pag. 79
- 3.3 Un welfare dotato di minori possibilità distributive e maggiormente esposto all'illegalità.....pag. 85

## **PARTE SECONDA**

### **La ricerca empirica**

#### **4. Le inchieste 'Senza Terra' ed OMNIA. Due casi di studio**

- 4.1 La previdenza sociale agricola, i reati di truffa ed il conseguimento indebito di erogazioni pubbliche..... pag. 90
- 4.2 L'inchiesta 'Senza Terra' ..... pag. 97
- 4.3 OMNIA: criminalità organizzata di stampo mafioso e previdenza sociale .....pag. 113

#### **5. Uno sguardo al passato per capire il presente**

- 5.1 Previdenza sociale agricola tra normativa labirintica e sussidiazione mascherata.....pag. 124
- 5.2 Indennità previdenziali agricole, clientelismo familistico-popolare e categorialità .....pag. 139
- 5.3 Illegalità e welfare: verso forme più radicali di elusione delle norme..... pag. 146

5.4 Le indennità previdenziali agricole come merce di scambio. Due diversi sistemi.....	pag. 154
--	----------

**6. Uno sguardo al di là dei confini nazionali. Tutela del bracciantato  
agricolo e consenso politico in Andalusia**

6.1 Le ragioni di un confronto.....	pag. 162
6.2 La speciale disciplina del settore previdenziale agricolo andaluso.....	pag. 169
6.3 Il dibattito attorno alle ‘politiche di González’. Strategia di smobilitazione delle masse contadine, trappola elettorale o politica di sviluppo?.....	pag. 180
6.4 Scambio politico, clientelismo ed illegalità nel sistema previdenziale agricolo andaluso.....	pag. 192

<b>Conclusioni.....</b>	<b>pag. 204</b>
-------------------------	-----------------

Elenco cronologico delle interviste realizzate.....	pag. 223
---	----------

Indice di tabelle e grafici.....	pag. 225
----------------------------------	----------

Bibliografia delle opere citate e consultate.....	pag. 226
---	----------

## **Introduzione**

### **L'oggetto, le domande e le ipotesi della ricerca**

La spesa pubblica per assistenza, previdenza e sicurezza sociale è prevista allo scopo di garantire e valorizzare i diritti di cittadinanza. Al contempo questa può essere gestita lungo percorsi particolaristici, categoriali, clientelari o privati, spesso anche illegali come dimostrano un gran numero di inchieste giudiziarie. Questo lavoro di ricerca propone una lettura dei rapporti esistenti tra welfare, consenso politico, clientelismo e processi di costruzione della legalità.

In Italia si è definito un peculiare intreccio fra uso delle risorse pubbliche, logiche del consenso, 'fortune' politiche e strategie economiche. Nel Mezzogiorno si è innescato un circolo vizioso tra impiego clientelare dei dispositivi di welfare, cattivo funzionamento dei servizi, riduzione della fiducia istituzionale e indebolimento della legalità. Recentemente, in Calabria, ripetuti scandali e indagini giudiziarie hanno portato al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica il tema dell'accesso indebito a benefici previdenziali. Si tratta di una questione emersa e dibattuta anche in passato ma che, per via delle nuove dimensioni sistemiche del fenomeno, della sua rilevanza e del fatto che ha assunto tratti inediti, merita ancora approfondite riflessioni.

Gli impieghi impropri o indebiti delle risorse di welfare sono causa di ingenti sprechi, comportano rilevanti conseguenze a livello collettivo ed implicano un forte deterioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni, deterioramento che può condurre fino a negare 'di fatto' alcuni diritti di cittadinanza. Studiare i legami tra clientelismo, illegalità e welfare è utile allo scopo di far emergere nodi problematici che, una volta sciolti, consentirebbero un più idoneo impiego della spesa e una migliore qualità degli interventi pubblici. D'altronde, la circostanza per cui i cittadini meridionali vedono oggi diminuita la propria cittadinanza sociale

(Nisticò, Cersosimo, 2013) pone evidenti problemi di qualità democratica. Una garanzia deficitaria sul piano dei diritti sociali, ancor più se causata da un impiego strumentale o addirittura illegale del welfare, mette in discussione i fondamenti politici, logici ed etici di una democrazia costituzionale. Non solo il principio di uguaglianza ma anche la capacità dello stato di garantire il rispetto della legge. L'assistenza e la previdenza sociale costituiscono grandi conquiste democratiche perché trasformano libertà formali in garanzie sostanziali, assicurando che i diritti divengano beni fruibili. Per questo motivo è una contraddizione in termini che le prestazioni sociali siano oggetto di scambi che riproducono logiche clientelari o che di esse si nutrano sistematiche e diffuse illegalità. Se nel welfare, che è strumento dell'uguaglianza, della giustizia e della legalità, si radicano pratiche volte a distorcere l'interesse pubblico in interesse privato, è la stessa essenza della democrazia a venire colpita. Ad essere messa in discussione, inoltre, è l'idea di cittadinanza come identità collettiva fondata su diritti e doveri. Per tutte queste ragioni assumono una decisa centralità gli studi, le ricerche e le analisi che si propongono di mettere a tema le diverse connessioni esistenti fra politiche sociali, scambi politici e clientelari, mire affaristiche ed illegalità.

L'oggetto di questa ricerca sono le politiche sociali, tra valori e pratiche democratiche, da un lato, scambi politici e clientelari ed illegalità diffuse, dall'altro. Si sostiene l'ipotesi secondo la quale la realizzazione dei principi democratici e dei meccanismi equitativi tipici del welfare contemporaneo è strettamente collegata alle modalità assunte dalle relazioni di scambio in politica (Ceri, 1980) in un dato contesto sociale e in un data fase storica. Si sostiene, inoltre, che il modo in cui questi scambi si definiscono produce effetti rilevanti sia caratterizzando la genesi, la morfologia e l'implementazione delle politiche sociali che contribuendo al radicarsi di specifiche pratiche e credenze riguardanti la legalità.

Ci si propone di mostrare il modo in cui alcune indennità previdenziali hanno acquisito rilievo al fine di ricavare consenso politico, potere clientelare, nonché profitti di vario tipo. Nel mezzogiorno d'Italia, in specie in relazione a certi tipi di prestazioni, si è definito un modello deviato di welfare capace di alimentare cortocircuiti di portata sistemica tra economia, politica e società. La ricerca, nello specifico, propone un'analisi circa gli impieghi strumentali delle indennità di previdenza sociale a tutela degli operai agricoli a tempo determinato. L'analisi si muove su più piani. Nel contesto italiano i fenomeni sono stati studiati in una prospettiva diacronica e a partire dall'analisi di alcune recenti inchieste giudiziarie, che hanno indagato il fenomeno della percezione indebita di indennità previdenziali agricole in provincia di Cosenza. I rapporti tra istituzioni, partiti politici, cittadini e risorse pubbliche, come le diverse dinamiche di controllo politico e/o clientelare del welfare, sono stati poi indagati anche in una prospettiva di comparazione fra casi nazionali, che ha assunto come riferimento estero l'Andalusia e le politiche speciali a tutela del suo bracciantato agricolo.

La realtà dei legami tra democrazia, diritti e cittadinanza è varia, complessa e, alle volte, problematica. I processi di democratizzazione, in Europa, hanno posto in evidenza che esiste un preciso rapporto tra le forme di stato di diritto e la loro evoluzione e la garanzia di diritti a tutela del cittadino. In concreto però, lo sviluppo e il consolidamento dei sistemi di welfare state si è definito in maniera specifica nei diversi contesti ed in interazione con processi di modernizzazione economica, politica e sociale non omologanti. In ambito democratico esistono diversi assetti politico-istituzionali e vari sistemi di welfare, differenti modelli di cittadinanza e molte possibilità di gestire le politiche sociali ai fini della ricerca e dell'attribuzione del consenso. Queste diverse declinazioni del rapporto tra stato, cittadini e rappresentanti da una parte, diritti, beni e servizi pubblici dall'altra, condizionano in profondità la genesi e la morfologia delle politiche sociali, ovvero, come esse sono concepite, scritte, attuate, fruite

e, in certi casi, manipolate (Ferrera, 2012). È a partire da questa ipotesi di fondo che si avverte la necessità di studiare come, in diversi contesti sociali, economici e politico-istituzionali e al di là della loro definizione formale, i fini dello stato sociale vengono concretamente realizzati e perseguiti.

Una delle questioni che una democrazia deve affrontare è quella di stabilire garanzie capaci di assicurare l'equità e l'eguaglianza sfuggendo alle pressioni delle contrapposte coalizioni di interessi e alle diverse pratiche sociali di corruzione che si manifestano negli spazi pubblici. Certo, nella reale lotta politica si utilizzano vari tipi di risorse ed esistono diverse modalità di ricerca e consolidamento delle lealtà elettorali. Come noto, a fondamento di molte delle norme che regolano la vita associata vi è un qualche tipo di scambio inteso come trasferimento di beni d'autorità in cambio di consenso (Flora, 1983). Questo fatto, che accompagna la politica democratica stessa, si manifesta in varie maniere e con esiti dissimili. Nella cornice storica, istituzionale, politica e sociale spagnola, ad esempio, il modo in cui le logiche dello scambio politico si sono nutrite di risorse afferenti alle politiche sociali ha contribuito a fare del welfare un tema capace di originare decisi posizionamenti ideologici e programmatici e ha concorso a trasformare alcune politiche previdenziali ed assistenziali in un forte incentivo elettorale.

In Italia, gli scambi politico-elettorali, in virtù di alcune specificità del contesto storico, istituzionale, politico e sociale nazionale, si sono caratterizzati in maniera altrettanto peculiare. A questo proposito, si avanza l'ipotesi che l'individuazione di questi elementi caratterizzanti del sistema sociale e politico italiano è direttamente collegata a diversi tratti salienti del nostro modello di welfare nazionale e risulta essenziale per comprenderne e spiegarne le deformazioni anche sul piano regionale. Infatti, è proprio guardando alle caratteristiche, diversificate territorialmente, dei percorsi di modernizzazione e dei processi di regolazione pubblica degli interessi e delle risorse che si comprende in che



modo e perché il welfare italiano si è definito come ‘particolaristico’ e, in specie nel Sud, come ‘clientelare’. Nel mezzogiorno d’Italia la clientela è stata capace di orientare buona parte dei processi di modernizzazione politica ed ha potuto collocarsi e riprodursi come modello di regolazione sociale anche in contesti democratici (Fantozzi, 1993). In un territorio caratterizzato da criticità economiche, legalità debole e pubblica amministrazione permeabile, si è radicato, in specie durante gli anni della cosiddetta prima repubblica, un peculiare sistema di scambi politico-assistenziali e clientelari di risorse di welfare. Un modello distorto di funzionamento delle istituzioni, della politica ed anche dell’economia che per certi versi è imploso e per altri versi è esploso durante gli anni Ottanta, quando sono mutati gli scenari economici, politici e sociali che avevano prima reso possibile sostenerlo, nonostante i suoi notevoli elementi di contraddittorietà.

Questa ricerca muove perciò da una serie di interrogativi. In che modo si definisce il rapporto tra cittadini e diritti sociali, tra individui e istituzioni, partiti politici e welfare state, in Italia e in Spagna e nelle rispettive aree della Calabria e dell’Andalusia? Come e perché in Italia si sono definite talune modalità di utilizzo strumentale delle politiche sociali e come, al Sud e in specie in Calabria, ha potuto prodursi una così palese alterazione degli obiettivi e delle logiche di funzionamento del welfare? In che modo, in passato, si presentavano e funzionavano i sistemi e le relazioni di scambio costruite attorno alle previdenze sociali agricole ed in che modo lo fanno attualmente? Quali sono i legami esistenti tra l’uso improprio di sussidi di assistenza e previdenza e il diffondersi di talune modalità di orientamento alla norma? In breve: in che modo ed in che circostanze, in relazione a quale insieme di cause e motivazioni, una grande conquista democratica può degenerare fino a divenire terreno nel quale radicano azioni illegali? A questo proposito, si vuole verificare l’ipotesi secondo la quale la manipolazione clientelare del passato, nei contesti normativi ed economici degli ultimi decenni, decisamente più

restrittivi, abbia acquisito dei connotati criminali risultando così più pericolosa sotto il profilo della legalità. Infatti, esiste oggi una forte commistione tra clientelismo e corruzione politica, tra reti affaristiche e sistemi criminali, tra attori diversi ma accomunati dall'obiettivo di utilizzare risorse di welfare ai propri scopi. Almeno in parte, come si vedrà, questo ulteriore fenomeno degenerativo affonda le proprie radici nel definirsi prima e nel trasformarsi e implodere poi del sistema distributivo clientelare del passato di cui si tratta in questo lavoro d'analisi.

Lo studio degli impieghi politicizzati, assistenziali e clientelari delle prestazioni previdenziali agricole nel sud d'Italia, invita a ragionare su come l'equazione tra affermazione dei diritti sociali, espansione del welfare, uguaglianza e democrazia venga, in determinati casi, posta in discussione. I casi odierni di appropriazione illegale delle indennità a tutela dei lavoratori agricoli a tempo determinato mostrano una triste evoluzione, ossia, quella dalla legittima rivendicazione di una tutela alla politicizzazione dei diritti sociali, alla economicizzazione e mercificazione degli stessi, fino a sfociare nella costruzione di un sistema illecito. Infine, l'analisi dei legami tra welfare e dinamiche di rappresentanza e di scambio in Spagna, permette di verificare analogie e differenze nelle relazioni tra istituzioni, politica, cittadinanza e welfare nei due paesi.

## **Nota metodologica**

L'analisi qui presentata è frutto di un ampio percorso di ricerca che si è articolato in più fasi e attività. Inizialmente, a partire dalle questioni e dalle motivazioni di fondo che hanno animato questo studio, si è proceduto a un approfondito lavoro di reperimento e di analisi della letteratura scientifica esistente relativa ai diversi ambiti disciplinari d'interesse della ricerca. Questa fase di 'esplorazione' è stata necessaria al fine di chiarire concettualmente e di mettere a fuoco i temi centrali da affrontare in questo studio che ha subito evidenziato il bisogno di un approccio, per diversi aspetti, interdisciplinare. Infatti, la natura dei fenomeni studiati ha reso necessaria la costruzione di un apparato scientifico nel quale, a fianco delle fondamentali ricerche di natura sociologica, hanno trovato posto studi di carattere politologico, storico, giuridico ed economico. Lavorare sul materiale bibliografico reperito ha permesso di costruire una cornice teorica capace di contenere l'intera ricerca. Inoltre, l'analisi teorica è stata utile allo scopo di puntualizzare le ipotesi del lavoro ed a quello di orientare l'osservazione delle realtà d'interesse della ricerca. Questo approfondimento tematico ha riguardato diversi ambiti di studio date le molteplici questioni inerenti l'analisi che qui è presentata. In particolare, si vuole segnalare che una parte del lavoro è stata dedicata alla ricostruzione, parzialmente inedita poiché non ordinatamente presentata altrove, della cornice normativa, del modo di funzionamento del sistema amministrativo e gestionale della previdenza sociale agricola e della disciplina delle relative indennità, in Italia e nel suo Mezzogiorno, dagli anni del secondo dopoguerra a oggi. Il lavoro di ricostruzione e di analisi scientifica al quale si fa riferimento ha preceduto e costantemente accompagnato l'attività di ricerca empirica svolta sul campo. Ampio spazio è poi stato dedicato alla definizione della metodologia d'indagine, perché si individuasse quella più adatta ai particolari scopi della ricerca. Si è consapevoli, infatti, di lavorare attorno

a temi controversi e di indagare comportamenti che, spesso, si spingono ai limiti (e anche oltre i confini) del lecito e che, in molti casi, sono occultati perché socialmente o penalmente sanzionabili. Per tale motivo, alla luce degli studi individuali condotti in campo metodologico e degli stimoli ricevuti durante il mio corso di Dottorato, sono state valutate diverse opzioni e, alla fine, si è deciso di utilizzare un approccio metodologico di tipo eclettico, pur privilegiando una prospettiva di indagine di tipo qualitativo e impiegando lo strumento di indagine dell'intervista. Questa opzione è parsa la più valida al fine di dare una risposta alle complesse domande poste dallo studio ed è risultata coerente rispetto all'oggetto della ricerca, inoltre, è stata funzionale a raggiungerne gli obiettivi. Come si diceva, l'approccio utilizzato può essere considerato eclettico. Questo perché ci si è serviti di strumenti di raccolta delle informazioni di prima e di seconda mano sia di tipo qualitativo (interviste, analisi documentali) che quantitativo (analisi di dati e statistiche). La ricerca di informazioni di vario tipo, anche di archivio, presso sindacati, istituti previdenziali, ordini professionali, tribunali eccetera è risultata di grande utilità al fine di conoscere lo scenario storico, sociale e normativo entro cui collocare i fenomeni indagati ed è parsa necessaria a maturare una conoscenza adeguata delle questioni che sono state oggetto delle interviste. In questo modo, infatti, si è evitato di ricevere dagli intervistati delle informazioni di superficie e, invece, la conoscenza approfondita del tema ha permesso di condurre i colloqui in maniera da far emergere, quanto più possibile, gli intrecci e i meccanismi concreti che sono alla base delle distorsioni tipiche della welfarizzazione clientelare (o peggio, criminale).

L'analisi si è mossa su più livelli sia in termini di tempo che di spazio, i fatti, cioè, sono stati ricostruiti nelle loro dinamiche attuali e in una prospettiva diacronica, ma anche in una logica di comparazione fra esperienze nazionali diverse.

La ricerca sul caso calabrese e sull'attuale impiego strumentale e illecito dei sussidi di previdenza sociale agricola, è stata condotta a partire

dallo studio di due indagini giudiziarie che hanno smascherato imponenti frodi all'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale. Le attività illecite indagate hanno avuto luogo in provincia di Cosenza, nelle zone a vocazione agricola della Piana di Sibari, specificatamente nelle aree territoriali di Corigliano Calabro, Rossano e Cassano allo Ionio. In questa sua parte, la ricerca si è orientata alla ricostruzione di fatti storicamente e geograficamente delimitati, ossia, allo studio di casi singoli che sono stati presi in esame e ricostruiti attentamente nei loro sviluppi perché ritenuti essere assai rappresentativi delle più ampie questioni di interesse dell'analisi. Le due vicende giudiziarie elette a caso di studio sono state selezionate in quanto hanno entrambe interessato la stessa area geografica in tempi recenti, l'una nel 2007 e l'altra nel 2012 e perché tutte e due hanno avuto ad oggetto il compimento di illeciti finalizzati a carpire indennità previdenziali agricole. Le due indagini sono particolarmente significative per via della loro assoluta rilevanza quantitativa<sup>1</sup> e per via della 'qualità criminale' dei fatti rilevati. Entrambe le inchieste mostrano l'operatività, nella zona della Sibaritide, di gruppi delinquenziali organizzati allo scopo di appropriarsi di quantità di denaro pubblico sotto forma di indennità previdenziali destinate a tutela del bracciantato agricolo. La scelta dei due casi è motivata anche dagli elementi di specificità che contraddistinguono ciascuna delle due vicende. L'indagine più 'antica', quella del 2007, è stata coordinata dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Catanzaro e colloca i reati relativi alla percezione indebita di prestazioni previdenziali agricole all'interno delle diversificate attività delinquenziali di un importante gruppo 'ndranghetistico operante nella zona di Cassano allo Ionio. Oltre che per questa sua rilevanza il caso è stato scelto giacché l'iter processuale che ne

---

<sup>1</sup> L'operazione di polizia OMNIA, del luglio 2007, ha condotto all'arresto di 53 persone, all'emissione di 60 avvisi di garanzia, alla confisca di cinquanta milioni di euro di beni e poi, alla condanna in via definitiva di un considerevole numero di imputati. L'inchiesta Senza Terra, dell'ottobre 2012, invece, ha condotto all'emissione di 92 avvisi di garanzia e al sequestro preventivo di beni equivalenti a circa 66 milioni di euro e all'individuazione di circa 4000 posizioni bracciantili ritenute fasulle.

è seguito è a oggi concluso e dunque, esiste una verità giudiziaria alla quale attingere. L'altro dei casi di studio, invece, è stato scelto perché i fatti sono recenti, le operazioni di polizia sono state condotte a ottobre del 2012 proprio quando iniziava questo percorso di studi, e soprattutto perché le vicende legate a questa inchiesta raccontano, in maniera dettagliata, come si snoda, nelle aree del coriglianese e del rossanese in provincia di Cosenza, il fenomeno criminale delle frodi alla previdenza sociale nel settore agricolo. L'inchiesta, infatti, svela ancora meglio il modo in cui questi illeciti vengono (sistematicamente) realizzati, indicando gli attori coinvolti, il ruolo ricoperto da ciascuno di essi e gli utili che ne sono ricavati.

Per sua parte, l'analisi orientata alla ricostruzione dei fatti in una prospettiva diacronica si è resa necessaria perché quella degli impieghi impropri o indebiti della previdenza sociale agricola non è una questione del tutto nuova. Dunque, l'idea è stata quella di guardare al passato per meglio capire il presente e a tal fine, utilizzando gli strumenti di questa ricerca, si è voluto ricostruire il modo in cui, nel Mezzogiorno e in specie in Calabria, a partire dall'immediato dopoguerra, si sono via via strutturati sistemi volti ad utilizzare strumentalmente le risorse del welfare agricolo.

In ultimo, come accennato, la ricerca si è mossa all'interno di diversi contesti territoriali e nella direzione di una comparazione fra specifiche esperienze nazionali. A questo proposito si è deciso per un periodo di permanenza in Spagna, a Madrid prima e a Granada poi, per un lavoro di studio e di ricerca 'sul campo'<sup>2</sup>. Come più ampiamente discusso in introduzione al capitolo sesto di questo lavoro, che espone i risultati della ricerca condotta all'estero, sono diversi gli elementi che hanno sostenuto questa scelta di comparazione (vedi *Infra*, paragrafo 6.1). Solo per accennare ad alcuni di essi, rimandando alle successive pagine per una loro problematizzazione, si pensi che la Spagna e l'Italia appartengono alla comune famiglia di 'welfare mediterraneo' (Ferrera, 1996; 2006); che

---

<sup>2</sup> Universidad Rey Juan Carlos di Madrid e Universidad de Granada.

la Spagna, come l'Italia, presenta un problema di dualismi nella struttura economica e che l'Andalusia come la Calabria conosce a tutt'oggi importanti differenziali di sviluppo rispetto al congiunto nazionale; che il settore produttivo agricolo è assai centrale nell'economia andalusa e presenta alti tassi di attività stagionale; che esistono, infine, politiche nazionali, previdenziali e del lavoro, poste a speciale tutela del bracciantato agricolo di questa Comunità Autonoma. Come si specificherà meglio in seguito, nell'impossibilità di prendere in considerazione con la dovuta attenzione l'intero territorio andaluso, si è scelto di concentrare gli sforzi di ricerca sulla provincia di Granada che ha una produzione agricola molto diversificata ed è la provincia nella quale si è prodotto il maggior numero di denunce per frode al sistema previdenziale agricolo nell'ambito di una nota inchiesta giudiziaria dei primi anni '90.

Come già detto, una parte fondamentale dell'indagine empirica si è servita di tecniche di tipo qualitativo. Nello specifico, si è ritenuto opportuno utilizzare come strumento operativo quello dell'intervista a traccia semi strutturata. Nella prospettiva utilizzata, l'intervista è semi strutturata se "nella traccia sono definiti gli argomenti di cui però non è precisata l'articolazione interna, gli argomenti su cui verte l'intervista vengono precisati ma viene lasciata la possibilità di introdurre elementi discorsivi propri dell'intervistato, ad ogni intervistato vengono proposte le stesse domande, ma flessibilmente rispetto alle sue risposte" (Bichi, 2002: 32). Le interviste sono state condotte mantenendo un grado medio di standardizzazione, ossia di uniformità nel modo e nell'ordine di sottoposizione delle domande, e un livello medio di direttività per ciò che concerne i contenuti delle risposte. La traccia contiene domande omogenee per categorie di intervistati ed è strutturata attorno a macro aree tematiche comuni a tutti. La griglia dei temi e delle domande è stata elaborata prima dell'inizio delle attività di ricerca per essere poi parzialmente ridefinita, nel corso del lavoro sul campo, con l'obiettivo di renderla più efficace. In particolare, si è proceduto nella direzione di

snellire e semplificare gli interrogativi posti e si è dedicata speciale attenzione a formulare domande che non tradissero le ipotesi della ricerca e che fossero chiaramente definite a livello concettuale. Questo tipo di intervista è stato considerato il più idoneo al fine di rilevare informazioni e opinioni attorno a fatti e pratiche, quelle afferenti agli scambi politico-clientelari, alla strumentalizzazione delle prestazioni di welfare e alla commissione di illeciti nel campo della previdenza sociale agricola, che può essere piuttosto complicato tematizzare. La scelta di questa tecnica di indagine è pure motivata dalla volontà di ricostruire il tessuto di relazioni sociali che si annodano attorno alla questione delle utilizzazioni improprie del welfare e, inoltre, dall'esigenza di meglio catturare la visione, le rappresentazioni e le sensibilità degli attori implicati. Inoltre, l'uso di questo strumento di indagine ha permesso di tenere in considerazione le peculiarità di ciascuna situazione di intervista e di ciascun intervistato, dato che le domande sono state rivolte a osservatori fra loro anche molto diversi. Le interviste realizzate sono 25, di cui 12 per il caso italiano e 13 per il caso spagnolo. I colloqui hanno avuto luogo nell'arco di tempo che va da giugno 2012 a luglio 2015. Gli intervistati sono stati individuati per scelta ragionata, ossia eleggendo secondo convenienza testimoni privilegiati e attori chiave. Per testimoni privilegiati si intendono persone competenti sulle questioni inerenti l'oggetto della ricerca, che le conoscono bene poiché svolgono o hanno svolto incarichi che gli hanno permesso di averne una visione diretta e profonda. Per attori chiave si intendono coloro che sono stati coinvolti, direttamente e personalmente, negli avvenimenti legati ai casi di studio. Gli intervistati sono stati contattati per conoscenza indiretta e, qualche volta, sfruttando un 'effetto valanga'. Le interviste sono state realizzate in contesti diversi, in prevalenza luoghi di lavoro ma anche abitazioni private e, in due occasioni, presso esercizi pubblici. Nella larga maggioranza dei casi è occorso garantire agli intervistati il principio dell'anonimato nella presentazione dei risultati. Tutte le relazioni di intervista sono state



segnate da un clima positivo, caratterizzato da una buona accoglienza e da un grande interesse per i temi della ricerca. I colloqui sono durati in media 90 minuti, sono stati registrati su supporto digitale e successivamente riascoltati e trascritti su *file* di scrittura. Ciascuna intervista è poi stata analizzata prima in una prospettiva verticale, ossia riferita alla singola intervista, poi, prendendo in considerazione l'intero corpus raccolto, è stato compiuto un lavoro di analisi trasversale dei contenuti che così sono stati raggruppati secondo una logica tematica.

La ricerca, considerata nelle diverse prospettive d'indagine più sopra menzionate, si è nutrita sia delle informazioni di prima mano, raccolte utilizzando gli strumenti qualitativi descritti, che, come già accennato, di svariate informazioni già esistenti e provenienti da fonti secondarie di diverso tipo. A questo proposito, sia le attività di analisi dei documenti che quelle dei dati, sono risultate assai impegnative perché molto articolate. Sono state acquisite informazioni provenienti da fonti diverse. In primo luogo, documenti giudiziari ed atti processuali e specificatamente, Informazioni di Garanzia, Richieste di Rinvio a Giudizio, Verbali di Interrogatorio di Persona Sottoposta ad Indagini, Sentenze di primo e di secondo grado. Sono stati utilizzati anche atti amministrativi, principalmente Verbali d'ispezione, inoltre, sono state reperite diverse norme amministrative interne, come circolari, linee guida e vademecum operativi, afferenti agli uffici dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale e d'interesse per la ricerca. Sono state impiegate anche fonti giornalistiche e, in particolare, si è deciso di raccogliere e catalogare le notizie di stampa riguardanti i reati di frode alla previdenza sociale agricola commessi nell'area della Piana di Sibari dal 2012 al 2015. Lo studio ha richiesto anche un lavoro piuttosto impegnativo di acquisizione, analisi e rielaborazione di informazioni statistiche. Nella ricerca sono state impiegate alcune sintesi numeriche relative alle principali macro-dimensioni demografiche e a quelle economiche e del lavoro nel settore agricolo, con riguardo all'Italia, alla Calabria, alla Spagna e all'Andalusia.

Sono poi state utilizzate le statistiche rese disponibili dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale e, in particolare, le informazioni afferenti alle Banche Dati 'Osservatorio statistico sul mondo agricolo' e 'Osservatorio Politiche occupazionali e del lavoro', agli Elenchi nominativi annuali degli operai agricoli a tempo determinato e ai Rapporti Annuali. Nell'analisi del caso spagnolo sono stati impiegati diversi dati forniti dagli uffici statistici del Servicio Público de Empleo Estatal e del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, relativi alle principali dimensioni numeriche delle prestazioni previdenziali d'interesse. Infine, quando si accenna a dinamiche e risultati elettorali in Andalusia è grazie ai dati ottenuti dal Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía.

Il percorso di questa ricerca non è stato privo di difficoltà. Ragionare di clientelismo, illegalità e welfare non è semplice per varie ragioni. Anzitutto, si tratta di un argomento sensibile dato che ci si propone di discutere di pratiche di scambio socialmente censurabili e che, specialmente quando possono essere giuridicamente sanzionate, vengono nascoste. Per altro verso, una delle difficoltà riscontrate è inerente al fatto che spesso, nel linguaggio comune, la definizione di clientelismo è vaga o comunque plurale e inoltre, può risultare complicato distinguere le pratiche clientelari da altre, ad esse vicine ed interrelate, come quelle fraudolente, corruttive, di voto di scambio, nepotismo o raccomandazione. Un fatto interessante è l'aver riscontrato, nella conduzione delle interviste in Italia e in Spagna, elementi di complessità in qualche modo opposti. In Calabria è sufficientemente radicato il convincimento, a volte acriticamente acquisito e non per forza suffragato da prove, che esiste un tessuto di imbrogli, clientele, corrottele e malaffare che avvolge ogni cosa e che, quindi, pervade anche il mondo del welfare. Purtroppo questa percezione è spesso confermata dai fatti ma è comunque stato necessario acquisire questo dato in maniera scientifica e, alle volte, porlo in questione. All'opposto, in Andalusia, è stato necessario guadagnarsi la

fiducia degli intervistati e, ad onor del vero, spesse volte è risultato opportuno rimanere piuttosto vaghi in merito all'oggetto della ricerca e agli intenti di comparazione. Infatti, molte fra le persone lì incontrate ritengono che gli andalusi siano stati vittime di uno sguardo altrui ingiusto e caricaturale, una visione surrettizia: *“che non corrisponde a verità, che è equivocata, che è un pregiudizio, ossia, quella dell’Andalusia come una terra di vagabondi, che vive di sussidi e che non fa altro che fare festa”*<sup>3</sup>. Per alcune delle persone intervistate il fatto stesso che, soprattutto in passato, si sia molto dibattuto di Andalusia, previdenza sociale, scambi politico-clientelari ed illegalità è denigratorio e propagandistico. Anche in questo caso, come si vedrà, l'idea non è del tutto infondata. Infine, l'ultima questione che si vuole segnalare, ma questo è vero solo ed esclusivamente nel caso italiano, è relativa alle difficoltà, in effetti mai del tutto superate, che sono state determinate dall'impossibilità di reperire alcuni dati.

L'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale italiano rende pubbliche solo alcune informazioni fra quelle utili a questa ricerca. In particolare, vengono diffusi i dati relativi al numero di operai agricoli dipendenti (per classe di età, sesso, tipologia contrattuale e classi di giornate lavorate), conteggiati su base nazionale, regionale e provinciale e disponibili in riferimento ad un solo anno solare per volta (attualmente è *on-line* il 2014). È poi possibile utilizzare i dati di una serie storica relativa al numero di percettori della prestazione di disoccupazione agricola e alle quantità monetarie così erogate, calcolati su base nazionale, regionale e per province, dall'anno 2010 al 2014 (al momento in cui si scrive). Non si dispone pubblicamente di dati più vecchi o più aggiornati e non vengono rese pubbliche informazioni (se non quelle generiche contenute nei Rapporti Annuali) in merito alle attività di ispezione e di vigilanza in agricoltura. La richiesta di ottenere informazioni più complete, pur

---

<sup>3</sup> Presidente Federación Andaluza de Empresas Cooperativas Agrarias (FAECA) Granada, intervista del 30 ottobre 2014, Granada

ripetutamente avanzata ai competenti uffici INPS, è rimasta insoddisfatta. Anche tenendo conto di tali limitazioni oggettive, i risultati ottenuti si ritengono apprezzabili.

# Capitolo 1

## Modernità, politica, democrazia e welfare

### 1.1 Processi di costruzione socio-politica del welfare state

Lo stato sociale è quella realtà storica, quell'organizzazione istituzionale, politica ed economica che si pone come obiettivo la produzione di benessere, la tutela dai rischi e dai bisogni, l'istituzionalizzazione delle solidarietà, la correzione in senso egualitario dell'azione del mercato (Ferrera, 2006). Il consolidamento dei sistemi di welfare europei del secondo dopoguerra trovò i suoi più notori antecedenti, dapprima, in quella legislazione tedesca di fine ottocento che, ad opera del cancelliere Bismarck, prevede un primo nucleo organico di riconoscimento di diritti previdenziali e, successivamente, nelle indicazioni del noto rapporto Beveridge che, in Gran Bretagna, con la sua promessa di assistenza dalla culla alla bara, pose le basi per lo sviluppo dei sistemi di welfare di stampo universalistico. Il termine welfare indica, attualmente, l'insieme delle attività di produzione del benessere che vede come protagonisti le famiglie, il terzo settore e gli agenti di mercato oltre che le istituzioni. Quando, più specificatamente, si parla di welfare state si fa riferimento all'organizzazione del sistema istituzionale che si sviluppò, nell'occidente ed in particolare nel vecchio continente, secondo linee evolutive e traiettorie notevolmente differenti. Asa Briggs (1961) definisce uno stato sociale come quello in cui, il potere organizzato è utilizzato intenzionalmente al fine di modificare le forze del mercato. Il welfare state si propone, secondo lo studioso, di: garantire agli individui e alle famiglie un reddito minimo indipendentemente dal valore di mercato del loro lavoro; ridurre l'ampiezza dell'insicurezza legata alle eventualità di rischio e di bisogno; garantire che, a tutti i cittadini, senza distinzione di status o classe, vengano offerti servizi essenziali. Il welfare è dunque

quell’insieme di risposte di *policy* al processo di modernizzazione consistenti in interventi politici nel funzionamento dell’economia e nella distribuzione societaria delle chances di vita, che mirano a promuovere la sicurezza e l’eguaglianza dei cittadini” (Ferrera, 2006: 17). Si tratta di una grande innovazione che consentì di saldare la crescita economica al progresso sociale, di una “straordinaria invenzione europea” che permise di coniugare ricchezza e redistribuzione delle risorse, “espansione produttiva con allargamento della sfera dei diritti sociali, incremento dei consumatori con aumento dei cittadini” (Ascoli, 1999:13). Attraverso il welfare state e la sua espansione, le democrazie occidentali furono capaci di mantenere un equilibrio accettabile tra le logiche del mercato e le logiche della cooperazione e dell’aiuto e questo compromesso si giovò di processi di socializzazione dei rischi e di istituzionalizzazione delle solidarietà che lo resero sostenibile (Ferrera, 2012). Lo stato sociale rappresentò una soluzione regolativa in cui la conservazione degli assetti politici ed economici precedenti si fuse con il mutamento, facendosi innovazione (e declinandosi poi nel concreto in molte forme): si definirono così sistemi di diritti e di risorse anche fortemente differenziati tra paesi. I sistemi di welfare europei si svilupparono lungo peculiari traiettorie che diedero luogo a differenti configurazioni su base nazionale e territoriale, tanto che la letteratura scientifica ha lavorato all’individuazione di diverse tipologie di stato sociale volte a tener conto delle caratterizzazioni tipiche dei vari sistemi statali (Titmuss, 1974; Esping Andersen, 1990; Ferrera, 1996; Hill, 1999).

Lo stato sociale, come soggetto storico legato ad una configurazione politica, economica e culturale, fu non solo una delle conquiste più significative dell’Europa, quanto anche elemento fondante della sua identità. L’idea di cittadinanza sociale contribuì alla concreta realizzazione degli ideali normativi della tradizione occidentale moderna. In effetti, lo stato democratico moderno e il welfare state ebbero una comune origine tanto che le trasformazioni dell’uno produssero i cambiamenti dell’altro. Al

fine di assicurare una più compiuta espansione democratica della partecipazione al gioco sociale parse, infatti, imprescindibile garantire protezioni sociali fondate sul diritto. È l'idea marshalliana (Marshall, 1976) dei diritti sociali come diritti abilitanti ai diritti civili e politici. In altri termini, l'affermazione delle democrazie occidentali fu caratterizzata dal graduale sviluppo dei diritti sociali, una terza dimensione accanto ai diritti civili e politici cosicché alla crescita dei diritti di cittadinanza corrispose una parallela e simmetrica evoluzione delle forme di stato di diritto (Segatori, 2006). La solidarietà fu uno dei fattori costitutivi della democrazia, strumento della sua implementazione: alla crescita democratica corrispose un'espansione di sistemi pubblici di intervento a tutela dei diritti di cittadinanza. In questo senso, "il ventesimo secolo passò alla storia come il secolo del welfare state" (Ascoli, 2011: 9), un secolo profondamente caratterizzato dall'affermazione di questo sistema innovativo di intervento pubblico, la cui espansione fu complementare e coerente all'evoluzione della strutture del mercato capitalistico, della democrazia, della cittadinanza. La nascita e l'espansione delle politiche di welfare, connesse ai processi di allargamento della partecipazione politica, rappresentarono "conquiste di una rivoluzione sociale pacifica" (Hill, 1999: 44), che fu, insieme atto pratico e tentativo di ridefinizione ideologica anche come opposizione ai principi antidemocratici e totalitaristici. All'indomani del secondo conflitto mondiale, la costruzione dei welfare europei assunse il compito di rifondare, su basi più solide, i regimi democratici. In effetti i diritti sociali "impegnando lo stato nella ricerca di nuovi equilibri economici e sociali, nonché, vincolandolo al raggiungimento di sempre più ampi orizzonti di giustizia, offrì alla democrazia della seconda metà del '900 le sue basi di solidità" (Gambino, 2009: 10). Il definirsi di sistemi nazionali social-democratici non rappresentò una semplice estensione funzionale, vale a dire dei compiti e delle responsabilità assunte dallo stato, piuttosto si trattò di una modificazione della sua natura e della sua logica di funzionamento, delle

sue stesse basi di legittimità. Il riconoscimento costituzionale di una specifica categoria di situazioni giuridiche soggettive, quella dei diritti sociali, rappresentò quindi, come in una rivoluzione copernicana, il definitivo superamento del paradigma dello stato liberale in direzione di una differente concezione di questo, delle sue funzioni, del suo rapporto con i cittadini. Lo stato liberale ottocentesco si presentava come un'organizzazione complessa atta a garantire una serie di diritti, il cui esercizio risultava congeniale al soddisfacimento di interessi prettamente individuali. La consacrazione a livello costituzionale di questi diritti determinò il decadimento dei sistemi assolutistici, il conseguente assoggettamento del sovrano alla legge e la definizione di una serie di limiti che i pubblici poteri non potevano oltrepassare, le cosiddette 'libertà negative', 'libertà dallo stato'. Quando, dopo la crisi del 1929 e il collasso dell'economia mondiale, le consolidate certezze dello stato liberale di diritto vennero revocate, i diritti di libertà da soli non apparirono più in grado di garantire "ordine, prosperità e pace", mentre divenne imprescindibile assicurare, ad una più ampia platea di beneficiari, "un'esistenza libera e dignitosa" (Camerlengo, 2013: 143). Questo si tradusse nell'esigenza di costruire uno stato capace di intervenire direttamente nei rapporti sociali ed economici, facendosi garante di situazioni giuridiche di vantaggio attraverso il godimento di beni e servizi: i diritti sociali, libertà nello stato o attraverso lo stato. Il costituzionalismo democratico della prima metà del '900, ammettendo tra i principi supremi degli ordinamenti, il godimento di diritti non più riconducibili entro gli ambiti dello stato liberale, introdusse un nuovo modello politico di democrazia. Lo stato si incaricò di compensare, almeno in parte, le contraddizioni create dal diseguale possesso di risorse che, annullando nei fatti l'eguaglianza, mortificavano concretamente anche la stessa libertà. Parse definitivamente superata l'idea che il libero progresso economico fosse l'unica (o la sufficiente) preconditione al benessere generale e, viceversa, venne affermandosi l'idea che solo attraverso l'introduzione di



meccanismi di giustizia redistributiva si potesse realmente tendere a realizzare un'uguaglianza che non si esaurisse nell'astrattezza delle formule. L'evoluzione costituzionale del XX secolo fece, dunque, della democrazia sociale l'elemento unificante tra "una libertà proclamata attraverso i diritti fondamentali e una eguaglianza non riducibile a mere proclamazioni di principio" (Gambino, 2009: 4).

La progressiva espansione del concetto di cittadinanza nel corso del '900 e il percorso di definizione valoriale e normativa dello stato democratico sono fra di loro profondamente interconnessi. L'evoluzione delle istituzioni politiche europee, dallo stato liberale fino allo stato socialdemocratico, è strettamente connessa allo sviluppo di forme di cittadinanza che possiedono una dimensione civile e di libertà individuale, una dimensione politica, e una dimensione sociale. (Marshall, 1976). Trattasi dello sviluppo di un'idea più compiuta di cittadinanza (quella di cittadinanza sociale) secondo la quale essere cittadino significa aver diritto alla soddisfazione di certi bisogni, godendo di diritti civili, politici e sociali. L'ideale di benessere a cui fanno riferimento le politiche sociali diviene, dunque, condizione di piena espressione della cittadinanza: si è pienamente cittadini quando si possono esercitare in senso sostanziale i propri diritti. In questo senso, il superamento delle monarchie assolute rappresentò la tappa iniziale di un percorso di progressivo rovesciamento della categoria dei sudditi in quella dei cittadini, coloro i quali sono membri a pieno diritto di una comunità. Questo cammino verso l'ampliamento delle tutele di cittadinanza ha una centralità fondamentale: "una volta che si definì il passaggio dallo stato assolutistico allo stato costituzionale la stessa identificazione del tipo di reggimento politico è determinata dal tipo di diritti riconosciuti, dalle garanzie previste nell'organizzazione dei pubblici poteri e dal grado di inclusione dei soggetti sociali" (Segatori, 2006: 78). Il percorso parallelo compiuto dai processi di democratizzazione e da quelli di sviluppo della cittadinanza e di affermazione dei diritti sociali ha contraddistinto la modernizzazione

europea, pur declinandosi a livello nazionale in maniera specifica e peculiare.

Il superamento della forma di stato 'minimo' (quello liberale) ha richiesto che a mutare fosse la stessa concezione delle istituzioni pubbliche, delle loro funzioni e dei loro obiettivi, del rapporto tra queste e i cittadini. Lo sviluppo, negli stati democratici, di sistemi di welfare compiuti sottende una specifica visione del significato del diritto, della cittadinanza, dell'uguaglianza e della giustizia. Ancora più a monte, ciò che questi percorsi di modernizzazione politica hanno implicato è una peculiare lettura del principio di uguaglianza, di quello di libertà e delle interconnessioni tra questi. Infatti, se lo stato liberale stabiliva "principi nuovi per rispondere alla domanda: 'uguaglianza, fra chi?', lo stato socialdemocratico ha innovato il contenuto della risposta alla domanda: 'uguaglianza, in che cosa? e soprattutto come?'" (Bobbio, 1995: 17). I principi di libertà e di uguaglianza (che accompagnarono l'emancipazione dall'assolutismo), posti a fondamento degli stati liberali, erano volti a sancire l'imprescindibilità della libertà giuridica e dell'uguaglianza di fronte alla legge di tutti i cittadini. L'uguaglianza liberale è, dunque, uguaglianza formale: è isonomia, ossia l'uguaglianza matematica nei confronti del diritto che rappresenta l'aspetto minimale della stessa (Matteucci, 1993). L'uguaglianza liberale è l'eguale libertà di chiunque, quella per cui tutti gli uomini sono eguali per lo meno nell'essere liberi (Veca, 1996). Questa uguaglianza nel diritto richiede un modo di governare basato sul *nomos* (contrapposto al potere basato sul comando *alegale*) che suppone una giustizia distributiva aritmetica: quella di 'un misurino uguale per tutti' (Matteucci, 1993). In altre parole, il 'come' si realizzi l'uguaglianza nello stato liberale necessita dell'abolizione dei privilegi politici ma non della volontà di eliminare le disuguaglianze. Il ruolo dello stato nell'assicurare le libertà civili liberali è quello di garantire, all'individuo libero, una sfera di autonomia dal potere legittimo. A questo scopo sono centrali quegli assetti istituzionali e quelle pratiche

sociali poste a tutela della sfera della non interferenza pubblica negli affari privati. Lo stato liberale è volto, in altre parole, ad assicurare le cosiddette libertà negative che, secondo la nota analisi di Berlin (1969) per come discussa da Veca (1996), devono essere intese come la condizione di assenza (o di riduzione al minimo) di 'innecessarie' interferenze e costrizioni da parte dello stato sulle azioni degli individui. L'area della libertà negativa, il cui soggetto è l'individuo, rappresenta quella della libertà di fare, dell'indipendenza ed autodeterminazione libera da vincoli imposti dai detentori di un'autorità che, è legittima, se viola il meno possibile l'autonomia individuale. La libertà liberale è il valore supremo dell'individuo rispetto al tutto (Bobbio, 1995: 8): le libertà civili, prototipo delle libertà negative, sono libertà specificatamente inerenti al singolo individuo. Viceversa, se il principio di eguaglianza formale rappresenta uno dei cardini dello stato liberale, è il principio di eguaglianza delle opportunità e dei punti di partenza a costituire uno dei cardini dello stato di democrazia sociale. La relazione formale basata sull'uguaglianza è, soprattutto in uno stato social-democratico, riempita di nuovi e differenti contenuti. L'istituzione di sistemi di welfare la caratterizzano in senso sostanziale ossia non solo come garanzia di eguale libertà negativa ma pure come ricerca di una 'libertà eguale'. La concezione di uguaglianza sostanziale marca il principio che una società che toglie all'uomo la possibilità di una sua particolare autorealizzazione non è né libera né eguale e che, dunque, occorre materializzare il diritto ad esigere dallo stato prestazioni atte ad assicurare almeno un minimo di sicurezza e di giustizia sociale. La diversità fra gli uomini implica l'esistenza di una diversità di progetti di vita per gli individui che però devono restare eguali come cittadini. Dilatando il catalogo liberale dei diritti e delle libertà oltre alla pretesa del singolo di esercitare la signoria del proprio volere, lo stato sociale democratico rispose in maniera innovativa, dunque, alla domanda, 'eguaglianza, in che cosa?'. Soprattutto, quello che il percorso di evoluzione delle istituzioni politiche in Europa ha supposto è una

progressiva assunzione di maggiori responsabilità di intervento da parte dello stato. Un differente 'come' realizzare l'eguaglianza. La libertà, nello stato sociale di diritto, “non è soltanto un principio ed un diritto individuale ma è anche un bene (individualmente) e socialmente fruibile” (Gambino, 2009: 14). Lo stato così non è più semplice garante delle libertà individuali ma anche fonte di equilibrio tra le forze sociali. Mazziotti (1964: 804) definisce i diritti sociali come “previsioni mediante le quali lo stato, nella sua funzione riequilibratrice, attua allo scopo di assicurare l’eguaglianza delle situazioni malgrado la differenza delle fortune”. Per loro stessa 'natura' non è sufficiente che i diritti sociali siano formalmente riconosciuti: essi richiedono una funzione di produzione e prestazione da parte delle istituzioni pubbliche, configurandosi come diritti/spettanze che danno il titolo ad ottenere risorse e a fruire di opportunità. Diritti distinti, dunque, da quelli civili e politici poiché rappresentano un insieme complesso, differenziato ed a carattere progressivo di garanzie sostanziali, volte a realizzare uguaglianza delle opportunità di vita e di giustizia.

Le istituzioni pubbliche, nel compiere il loro intervento sociale, mettono in gioco il loro rapporto politico con i cittadini. Alla modernizzazione politica ed al più compiuto riconoscimento dei diritti all'eguaglianza sostanziale corrisponde, dunque, un mutamento non solo del ruolo delle istituzioni pubbliche e del loro rapporto con i cittadini, ma della stessa idea di legge, delle sue funzioni e degli obiettivi che si propone. “Se lo stato moderno è stato legislativo (ossia il potere di statuire le leggi è disciplinato in tutte le costituzioni post rivoluzionarie) il concetto di legge che si sottende è tutt'altro che univoco” (Portinaro, 1999: 122). La funzione primaria della codificazione, in tali stati, consistette essenzialmente nella volontà di “definire il funzionamento di uno stato di diritto ben ordinato (...) e di vigilare contro l'abuso del potere” (*ibidem*). La legge era cioè chiamata a normare e regolare rapporti economici e sociali secondo criteri di libertà ed ordine pubblico, disinteressandosi delle

disuguaglianze sociali e politiche. In democrazia, invece, non solo tutti gli individui sono uguali di fronte alla legge ma esiste un'eguaglianza (e una giustizia sociale) che dalla legge proviene. Le norme legali, a maggior ragione in una social-democrazia, si propongono di essere strumento di eguaglianza e redistribuzione della ricchezza, alla "ricerca di un equilibrio tra aspettative di libertà e aspettative di nuovi livelli di uguaglianza" (Costabile, 2012: 78). L'affermazione dei diritti sociali (ed il loro sostanzializzarsi in servizi e prestazioni) legittima il potere dello stato di limitare alcune libertà inerenti al singolo individuo, al fine di conseguire obiettivi di inclusività. Le costituzioni democratiche rilevano come fondante il principio solidaristico, in base al quale pare legittimo un differente trattamento che sia strumento di uguaglianza delle opportunità in quanto correzione di una disuguaglianza precedente. Il principio dell'eguaglianza sostanziale, a fondamento dei diritti sociali, si concretizza nella necessità di garantire che tutti i cittadini "partecipino alla gara della vita (...) partendo da posizioni eguali" (Bobbio, 1995: 26). Questo implica nuove sfere di intervento statale e di ingerenza giustificate dalla necessità di mettere individui diseguali per risorse nelle stesse condizioni di partenza. Si comprende cioè come "giustificare istituzioni modellate dall'eguale libertà implichi che si formuli la domanda relativa al valore che essa ha, presumibilmente, per uomini e donne dotate di differenti dotazioni personali e sociali, differenti risorse personali e impersonali" (Veca, 1996). La libertà e l'eguaglianza si realizzano, dunque, secondo un principio sociale di giustizia che diviene criterio per costruire un'eguaglianza politicamente e socialmente rilevante. E quindi, la giustizia non è più soltanto la mera applicazione imparziale della legge.

I processi di democratizzazione, in Europa, hanno posto in evidenza che esiste un preciso rapporto tra le forme di stato di diritto e la loro evoluzione e il contemporaneo sviluppo dei diritti e delle garanzie a tutela del cittadino. I principi di libertà e di uguaglianza sono stati riempiti di nuovi contenuti. Gli stati si sono fatti artefici di una differente soluzione al

conflitto tra la libertà dei singoli individui e la libertà di questi in quanto membri solidali di una comunità politica. I percorsi di crescita democratica, connessi al riconoscimento pieno e garantito dei diritti di cittadinanza, hanno richiesto modifiche nel ruolo dello stato e disegnato un più complesso rapporto tra cittadini, istituzioni e leggi. A mutare è stato il senso stesso dell'osservanza della norma giuridica giacché la legalità, a questo punto, non solo richiama il rispetto della legge uguale per tutti, pur se in condizioni di disuguaglianza sociale e politica, ma fa riferimento al principio secondo il quale la legge è per tutti strumento di uguaglianza, libertà, giustizia sociale ed inclusività. I percorsi di mutamento politico e sociale che si sostanziarono nei regimi democratici hanno rappresentato il caratteristico vettore della modernizzazione politica occidentale.

Certo però, questo cammino parallelo compiuto dalle forme di stato e da quelle di cittadinanza non si è dato come condizione omologante né ha condotto ad esiti univoci. Infatti, non tutti i paesi occidentali hanno seguito lo stesso percorso e gli esiti del processo di modernizzazione politica non sono stati identici nei diversi contesti e territori. Piuttosto, questa individuazione di un comune denominatore degli equilibri politici, economici e sociali dell'occidente (europeo in particolare), rappresenta una ricostruzione idealtipica. Il percorso di riconoscimento progressivo dei diritti civili, politici e sociali, non sempre si è avuto in sequenza lineare, anzi, più spesso sono state possibili discontinuità o peculiari contraddizioni tra l'evoluzione dei regimi politici e la crescita delle tutele sociali. L'Italia, ad esempio, rappresenta un caso emblematico di come questo cammino possa subire interruzioni e regressioni, ma anche di come siano possibili variazioni rispetto alla sequenza marshalliana. In Italia, durante il fascismo, proprio in assenza di libertà politiche e con ridotte libertà civili, quando l'imposizione dittatoriale segnò il più profondo e sostanziale allontanamento dai sentieri tracciati dalla democratizzazione, si posero alcune basi del sistema di tutela previdenziale ed assistenziale nazionale. La realtà dei legami democrazia/diritti/cittadinanza e dei più

specifici rapporti tra politica, welfare e società civile è, pertanto, nel suo farsi concreto, varia, complessa e problematica, così come lo è il percorso di parallela evoluzione delle forme di stato e delle tutele di cittadinanza di cui si è già detto. Questo peculiare avanzare dei processi di modernizzazione politica, economica e sociale, date condizioni di contesto preesistenti e visti gli esiti dei processi di cambiamento, contribuisce a definire i contenuti del welfare come insieme di diritti e di risorse. Ed inoltre anche “le stesse modalità attraverso cui si realizzano i singoli welfare state e il contenuto specifico dei diritti sociali che garantiscono, costruiscono modelli di cittadinanza diversi” (Saraceno, 2014: 910).

## **1.2 Modernità multiple e sistemi di welfare**

Lo stato sociale ha rappresentato una soluzione regolativa che ha consentito la conservazione degli assetti capitalistici e il rafforzamento di quelli democratici. Il suo sviluppo e consolidamento si è definito all'interno dei processi di modernizzazione economica e politica occidentali. In relazione al contesto storico, economico e sociale preesistente e nel corso del processo di modernizzazione politica, si sono costruiti modelli di cittadinanza diversi. La modernizzazione, cioè quel “processo di mutamento che avvicina una determinata società alle caratteristiche nuove tipiche della modernità” (Triglia, 1996), non è, infatti, un percorso omologante e quindi non dà luogo ad una unica configurazione dei rapporti stato, diritti, società. Martinelli definisce la modernizzazione come “l'insieme dei processi di cambiamento su larga scala mediante i quali, una determinata società, tende ad acquisire le caratteristiche, economiche, politiche e sociali, considerabili proprie della modernità occidentale” (1998: 3). I cambiamenti in oggetto, pur preparati nell'arco di secoli, culminarono nei processi di rivoluzione economica e politica della seconda metà del XVIII secolo. Gli aspetti essenziali che

caratterizzarono il processo di modernizzazione come processo in divenire, che pur conosce le sue fratture, sono riconducibili a più dimensioni. In particolare gli elementi più significativi della modernità solitamente vengono individuati: a livello economico, nello sviluppo industriale; a livello politico, nell'affermarsi di istituzioni democratiche; a livello culturale, nell'affermarsi di valori e atteggiamenti che sono considerati tipici della modernità. Dunque, l'idea di modernizzazione economica rimanda ai processi di urbanizzazione ed industrializzazione, al formarsi di un mercato capitalistico internazionale, al sempre maggiore uso della tecnologia e delle macchine e all'aumento, quindi, della capacità di produrre e del numero degli scambi. Lo sviluppo politico è da riconnettere alla crescita di impianti amministrativi burocratici, ai processi di democratizzazione e al diffondersi di una cultura dei diritti e della cittadinanza. La modernizzazione, in quanto processo sociale, si sostanzia come differenziazione, specializzazione nelle diverse sfere della vita ed impersonalità dei ruoli. Essa, infine, pare segnata, da un punto di vista culturale, dal diffondersi di spinte valoriali al razionalismo (un modo di pensare, lavorare, costruire le relazioni sociali ispirato ai principi della razionalità e della specializzazione), alla secolarizzazione (l'indebolimento del peso del 'sacro' nella vita sociale e nella determinazione della morale), al pluralismo valoriale e all'individualismo (la valorizzazione dell'individuo in quanto essere capace di autodeterminarsi e di emanciparsi dai vincoli comunitari del passato).

Utilizzare il concetto di modernizzazione è utile a comprendere quali grandi direttrici di mutamento possono ritenersi tipiche della storia occidentale. Questo, rappresenta un filo d'Arianna che collega le principali direzioni di cambiamento rendendo analiticamente possibile individuare nuclei comuni del mutamento e analizzarli, così, come elementi di un processo unitario (ma non l'unico possibile), storicamente determinato (e niente affatto privo di contraddizioni). Tenendo in considerazione quanto premesso, si può guardare, senza per questo



assolutizzarli, all'esistenza di elementi di uniformità che caratterizzano il processo di mutamento che chiamiamo 'modernità'. Rispetto alle questioni simili poste dallo stesso processo di modernizzazione esiste una grande variabilità di risposte sociali ed istituzionali. In altre parole, le dinamiche di mutamento economico, politico, sociale e culturale, individuate come tipiche della modernizzazione occidentale, sono avanzate producendo esiti concreti parzialmente diversi. Gli studi di Eisenstadt (1997), lo studioso delle modernità multiple, aiutano a comprendere come, se la modernizzazione è un processo dotato di aspetti uniformi, la modernità pare più l'esito contingente e il frutto dell'interazione tra fattori diversi, anziché l'espressione deterministica di un percorso univoco ed unilineare. Secondo questo autore, la modernizzazione si manifesta come reazione peculiare di ogni società alle 'sfide' che la modernità pone agli assetti pregressi dei diversi territori. Non c'è dunque un cammino unico, lineare e necessario che porti alla modernizzazione dei diversi paesi. La situazione di partenza, il percorso, gli esiti del processo sono differenziati e non solo perché vari sono gli stimoli, ma anche perché differenti sono le risorse e i vincoli locali e dunque le risposte. La "modernità è un processo complesso che non opera nel vuoto. Piuttosto, pur in presenza di elementi omologanti ed unificanti, implica una miscela originale di rapporti tradizionali e moderni" (Mutti, 1998: 107). È utile alla comprensione, dunque, mettere in discussione l'idea che esista un modello di mutamento universalmente valido e superare visioni statiche ed astoriche dei percorsi di modernizzazione: banalmente, uno stesso fatto può avere valenze diverse e, a seconda delle più varie situazioni di contesto, può determinare effetti profondamente differenti. Il percorso verso la modernizzazione, considerata come un insieme di fattori di cambiamento di natura economica, politica e culturale è influenzato, in maniera decisiva, da differenti elementi strutturali e culturali endogeni. La modernità è multipla perché tutte le sue manifestazioni sono situate in senso storico e sociale e mostrano la

compresenza di elementi specifici di fianco a elementi unificanti. Eisenstadt ricostruisce le modernità a partire dall'incontro/scontro di differenti e vari campi di interazione: il momento storico in cui la 'sfida' della modernità si pone; le caratteristiche economiche e politico-istituzionali preesistenti; il tipo di élite dominante e l'azione regolativa svolta; le caratteristiche culturali (che influenzano, a loro volta, la 'forma' che assumono le istituzioni e i modi in cui i diversi gruppi sociali vi si rapportano). La ricostruzione del peso e della direzione dell'influenza di questi elementi va valutata, nelle 'singole' circostanze, individuando i gruppi sociali concreti, le loro alleanze e i loro conflitti, cioè prestando attenzione ai soggetti storici della modernizzazione e alla regolazione sociale del mutamento da essi agita<sup>4</sup>. Dunque, la trasformazione di una società è il risultato peculiare dell'incontro tra i caratteri sociali, politici, economici e culturali esistenti da tempo e le spinte al cambiamento provenienti dal suo interno e dall'esterno. L'attività di regolazione politica, economica e sociale di questo mutamento viene svolta dall'insieme delle dimensioni strutturali e culturali di cui è composta ogni società e per questo motivo è plurale. Questo implica "una varietà di forme regolative (e differenti attori concreti della regolazione), così come una variabile presenza e qualità della regolazione sociale" (Costabile, 2002: 112), dunque, l'esistenza di una pluralità di società moderne, quindi anche, l'esistenza di una varietà di modelli di potere politico. Questo vuol dire che il potere politico ha aspetti peculiari non solo rispetto alle sue dimensioni organizzative ed ai suoi contenuti, ma anche con riguardo alle sue forme di legittimazione e al suo manifestarsi nella società. Modernità

---

<sup>4</sup> Shmuel Eisenstadt (1997) dibatte sul concetto di regolazione sociale fornendone una definizione legata ai processi di modernizzazione. In questo senso, la regolazione sociale è l'espressione della 'capacità politico istituzionale di acquisire le opportunità di cambiamento, di mediarle con le situazioni preesistenti, di creare continuità tra tradizione e modernità. A questo proposito è specialmente significativo, per lo studioso, il ruolo delle élite, ossia di "coloro i quali influenzano, da posizioni di rilievo, le interazioni tra le formazioni economiche e sociali e tra la vita sociale, quella culturale e quella economica delle varie realtà territoriali" (Costabile, 2012: 79). In particolare sono le élite politiche gli attori principali di questa forma di regolazione sociale. Queste però, in concreto, possiedono i loro specifici caratteri e devono entrare in contatto e tener conto del ruolo di tutti gli altri attori della società civile. Anche per queste ragioni, l'esito dei processi di regolazione sociale del cambiamento, è variabile.

multiple significa, in questo senso, molteplicità di forme, lineamenti, funzioni e disfunzioni istituzionali e differenti processi di costruzione sociale della legalità, come credenza e come prassi (Costabile, 2012). Le analisi di Eisenstadt sostengono una visione del mutamento sociale come percorso che non necessariamente opera attraverso superamenti e sostituzioni. Studiare il “mutamento come il risultato dell’incontro e della mediazione fra quel che è locale e la modernità occidentale” (Fantozzi, 1997: 18) permette di focalizzare le diversità e la molteplicità di esperienze di cambiamento nonché di individuare pratiche di sovrapposizione o di incorporazione selettiva dei tratti della modernità. In definitiva, questo permette di dar maggior conto di quell’universo complesso di rapporti, legami, orientamenti e conflitti esistenti fra i cittadini e i sistemi giuridici, politici, amministrativi e produttivi.

I percorsi di modernizzazione politica europea furono caratterizzati, come visto nel precedente paragrafo, da una parallela evoluzione di forme di stato e diritti di cittadinanza che suppose una peculiare evoluzione dell’idea stessa di eguaglianza, libertà, legalità e stato. In concreto però, le diverse forme assunte dalla modernizzazione (anche politica) hanno contribuito a definire le peculiari declinazioni dei più specifici rapporti tra stato, diritti, cittadinanza. Il rapporto tra cittadini e spazio pubblico, così come fra potere pubblico e individui, tra istituzioni, partiti politici e welfare state (come insieme di diritti, doveri, risorse) assume quindi tratti specifici in relazione a 'come' si costruisce e matura la democrazia. Questo condiziona forme, significato e farsi concreto della politica (dalle basi del consenso alle dinamiche della rappresentanza) incidendo, in definitiva, su come le politiche sono scritte ed attuate, concepite ed anche fruite (e a volte manipolate).

È possibile leggere alcune peculiarità del sistema italiano di politiche sociali ed analizzare i rapporti tra welfare, politica e società, guardando alle caratteristiche, diversificate territorialmente, dei processi nazionali di modernizzazione istituzionale, politica ed economica. Come si discuterà

più avanti, differenti declinazioni del rapporto tra istituzioni, politica e società, connesse alla molteplicità della modernità possibili, incideranno sul modo di costruire i sistemi di welfare e sul modo di gestire l'impatto politico e sociale di queste politiche. Una delle questioni che lo stato sociale deve affrontare è quella di stabilire garanzie capaci di assicurare l'equità e l'eguaglianza, sfuggendo alle pressioni delle contrapposte coalizioni di interessi. Come vedremo, spesso, le più diverse logiche compromissorie si mostrano capaci di flettere i principi e i valori costituzionali alle esigenze sezionali degli interessi di volta in volta in campo. In verità i fondamenti della democrazia si radicano in principi e valori universali che vengono posti in sfida dalle pratiche economiche, politiche, sociali e culturali concrete. La realtà spesso si discosta dal paradigma di sovranità della legge fino a cedere a modelli totalmente altri di concepire i rapporti di potere: addirittura, secondo Roth (1990:9) l'"idea dell'impersonalità del comando appare come un mito delle istituzioni occidentali". La democrazia è sfidata, fra le altre cose, da un insieme di logiche particolaristiche nello spazio pubblico e da diverse pratiche sociali di manipolazione<sup>5</sup>, espressione della conflittualità tra criteri ampi che regolano il flusso delle risorse e tentativi di rendere meno ampi o personalistici i criteri stessi.

### **1.3 Le relazioni di scambio in politica**

Al di là della loro definizione formale è interessante studiare come i fini dello stato sociale vengono perseguiti in ogni singolo contesto politico-istituzionale. Come invita a fare Mortati (1990) pare opportuno

---

<sup>5</sup> Per manipolazione si intende l'atto attraverso il quale "una relazione, una forma dell'agire sociale, politico o istituzionale vengono deviati dai loro naturali obiettivi" (Costabile, 2009:33). Si tratta di attività prevalentemente informali che intervengono sui processi di regolazione sociale, agendo in vari momenti del processo e attraverso tutti i produttori di regolazione, e che mostrano una elevata capacità di deformazione non solo dei fini istituzionali di tali processi ma anche dell'intera loro struttura.

avere una ‘concezione realistica del diritto vivente’. Questo implica la necessità di cogliere il rapporto tra stato, diritti, cittadini e rappresentanti, beni e servizi pubblici nelle concrete dinamiche.

“Tutti i sistemi che prevedono la libera competizione fra le élite politiche sono esposti alle pratiche di scambio, aspetto naturale, questo, della politica nelle democrazie pluralistiche” (Caciagli, 2009: 43). Coloro che concorrono a cariche rappresentative possono ricercare il consenso in vari modi: attraverso la distribuzione di incentivi individuali e selettivi (Olson, 1983), fornendo stimoli identitari o orientati al fine, mettendo in gioco ricompense di carattere simbolico o promesse di benefici collettivi a carattere materiale, solo per accennare a possibili tipologie. Lo scambio politico e lo scambio clientelare non sono estranei alla costituzione dei sistemi di welfare. Inoltre, gli esiti degli scambi in politica non sono univoci e scontati ma collegati al contesto e alle caratteristiche strutturali e culturali della società in cui si manifestano.

Per comodità analitica, e ai fini della presente trattazione, si opererà una distinzione che tiene conto di come la distribuzione di incentivi materiali può avere carattere universalistico (a tutti i cittadini) oppure collettivo ma categoriale (a classi o gruppi determinati) o anche selettivo e addirittura individuale. Le relazioni di scambio in politica (Ceri, 1980) rappresentano una delle modalità possibili con cui si registra un insieme, eterogeneo ed ampio, di processi di attraversamento dei confini tra sistema politico e sistema economico. Se il concetto di scambio si riferisce alla cessione di un bene o di un servizio in cambio di un altro bene o servizio, questo è politico quando entrano in gioco risorse come il consenso e l'influenza sulle decisioni pubbliche. Sia lo scambio politico che il clientelismo politico sono particolari classi delle relazioni di scambio in politica. Le differenze tra l'una e l'altra modalità sono, però, sostanziali: per distinguere lo scambio politico dallo scambio clientelare è necessario guardare agli effetti, in termini di benefici, sui soggetti stessi che ad esso partecipano. Differente è pure la genesi della relazione di scambio,

minaccia al consenso in un caso, scambio di favori nell'altro. Lo scambio politico si caratterizza perché i beni d'autorità sono trasmessi e scambiati in modo che i vantaggi conseguenti (sia le risorse concesse che il consenso ottenuto, cioè sia vantaggi di ego che quelli di alter) siano estendibili, potenzialmente o di fatto, all'intera categoria coinvolta, intesa nel senso più ampio possibile in relazione al criterio che fonda il diritto a distribuire o godere di quelle risorse. In altri termini, ancorché il bene d'autorità possa essere ceduto anche da una persona fisica, questi lo fa in quanto attore politico ed in virtù del ruolo che esercita. I vantaggi che ne ricava non sono goduti da lui personalmente ma sono rivolti all'intera formazione, gruppo politico, categoria alla quale egli, nell'esercizio di quel ruolo, appartiene. La stessa logica categoriale deve valere per l'altro estremo dello scambio, l'alter che ottiene risorse in cambio di consenso. Nella sua forma tipica lo scambio politico si realizza, quindi, nel momento in cui "un soggetto politico il quale ha beni da distribuire è pronto a scambiarli col consenso sociale che un altro soggetto è in grado di dare o ritirare" (Pizzorno, 1993: 204). In questo senso, lo scambio politico appare come un fattore legittimo ma potenzialmente capace di produrre effetti di mercantilizzazione della politica. Lo scambio clientelare si distingue dallo scambio politico in quanto i benefici legati ai beni di autorità sono concessi al contraente (che è sempre un individuo o una frazione della categoria cui appartiene) in un modo che ne impedisce l'estensione all'intero gruppo. Questo genera competizione tra i beneficiari e penalizzazione degli esclusi. Dunque: il bene d'autorità è ceduto da una persona che è titolare di una posizione politica ma che, nello scambio, agisce come privato. Così come il consenso è dato a un individuo e goduto da un individuo. Il clientelismo, come definito da Eisenstadt e Roniger (1992), si avvale specificatamente di legami strumentali, caratterizzati da particolarismo ed affettività, reciprocità<sup>6</sup> ma anche mutua dipendenza,

---

<sup>6</sup> Gli scambi basati sulla reciprocità sono qui intesi come quelli in cui "le transazioni sono supposte altruistiche, del tipo di assistenza prestata e, se è possibile, assistenza ricambiata" (Piselli, 1981:36).

asimmetria e verticalità. Gli scambi clientelari “hanno in comune il fatto di essere contratti da attori sociali che dispongono di risorse ineguali che vengono scambiate in transazioni asimmetriche ma, in apparenza, reciprocamente vantaggiose ed aperte” (Eisenstadt, Roniger, 1992: 110). La relazione sociale definita di clientela si caratterizza per il fatto che i soggetti partecipanti allo scambio hanno ruoli e posizioni sociali diverse e regolano il senso del proprio agire sia secondo logiche di appartenenza che di interesse<sup>7</sup>. Il clientelismo si definisce quindi come una rete di scambi costituita da persone legate da vincoli di lealtà e di fiducia, che si organizzano in rapporti che hanno una certa stabilità nel tempo e che sono funzionali all'ottenimento di risorse. La stabilità di questo rapporto di scambio e il suo peculiare funzionamento appaiono connessi al fatto che la ricerca della convenienza (materiale e strumentale) sia regolata, almeno in parte, da elementi di appartenenza, obbligazione reciproca e fiducia interpersonale. Le relazioni stabilite non sono contrattuali né, in molti casi, pienamente legali. I soggetti della relazione clientelare sono attori particolari inseriti in concreti contesti storici, istituzionali, sociali e politici: quando la relazione di scambio reciproco si realizza nella cornice di un sistema politico a suffragio esteso o, più tipicamente, universale, si parla di moderno clientelismo politico. Nella fattispecie del clientelismo politico al centro della rete sono collocate figure che distribuiscono risorse in cambio di consenso elettorale. In questo caso, lo scambio clientelare è definibile come una “relazione particolaristica fra posizioni funzionalmente differenti che implica confidenza e favore reciproco, in linea generale in pregiudizio di terzi che avrebbero miglior diritto, ma senza apportazione economica ed essendo abitualmente durevole”

---

<sup>7</sup> Nelle relazioni di clientela, appartenenza ed interesse sono disposizioni all'agire fra loro interrelate ed entrambe fondamentali (Fantozzi, 1993). Le relazioni di appartenenza hanno come fondamento motivazioni personali interne al vissuto, alla memoria, all'esperienza, al sentire dell'attore sociale e per questo generano, di regola, un'unione tra soggetti più duratura e vincolante, basata sulla non fungibilità e sul concetto di fedeltà. I legami di interesse evocano, invece, a motivazione dell'agire, una razionalità di scopo o di valore fondata su un elemento esterno e oggettivo, basandosi, di norma, sulla fungibilità degli attori e sulla fiducia tra essi (Costabile, 2006).

(Cazorla, 1992). La nozione di clientelismo politico indica dunque quella specifica forma che la relazione clientelare assume nel mondo contemporaneo in relazione ai processi di modernizzazione e democratizzazione, dunque alla politicizzazione della società e all'inserimento delle masse nello stato. Lo scambio clientelare moderno ha come riferimento principale la distribuzione di risorse pubbliche e di favori collegati alle istituzioni statali, barattati con voti o servizi utili all'organizzazione del consenso. Il clientelismo politico appare dunque come un fattore di mercantilizzazione e personalizzazione della politica. Le relazioni di clientelismo politico possono declinarsi secondo la tradizionale logica patrono-cliente duale o anche secondo schemi categoriali (Fantozzi, 1993). Esse assumono, cioè, diverse forme idealtipiche, ciascuna delle quali può essere considerata come la tipologia di clientelismo dominante in un dato momento storico in relazione al contesto politico, economico e sociale. Il clientelismo politico tradizionale 'familistico-popolare', diffuso particolarmente nel secondo dopoguerra, è dato da relazioni duali attraverso le quali il patrono politico assicura al suo cliente protezione e vantaggi in cambio del voto e della fedeltà politica. Il patrono politico ottiene deferenza, fedeltà e consenso elettorale perché in grado di fornire protezione agli individui e di difendere gli assetti della comunità locale dagli elementi di disgregazione. Il clientelismo politico esteso o categoriale è tipico soprattutto degli anni '60 e '70, anni di preponderanza delle categorie collettive, quando il potere tradizionale dei notabili appare definitivamente rifunzionalizzato all'interno dei partiti di massa, macchine organizzative centralizzate con funzione di socializzazione e di integrazione, di redistribuzione e distribuzione. La relazione di clientela categoriale si manifesta quando il patrono, integrato nei partiti politici di massa o nelle grandi organizzazioni di rappresentanza, "stabilisce relazioni di fiducia stabili con associazioni, gruppi categoriali, organizzazioni civili o religiose, scambiando la sua azione rivolta a procurare vantaggi al gruppo con il consenso che il gruppo



stesso può assicurare” (Fantozzi, 1993: 61). La relazione di scambio ha comunque natura clientelare, e non di scambio politico, in quanto la mediazione è affidata ad un leader e non direttamente ad un partito e il rapporto con questo leader si basa su una fiducia di tipo interpersonale e focalizzata, così come le risorse elargite sono godute in maniera selettiva e frazionata.

La distinzione operabile tra le diverse forme dello scambio in politica viene richiamata da numerosi studiosi, in particolare, lo spagnolo Cazorla (1992; 1994; 1995), che si è occupato lungamente dello studio del fenomeno clientelare nella società andalusa, spiega come la sostituzione del clientelismo tradizionale con quello di partito possa operare all’interno o al di fuori di un interesse collettivo non personalizzato. Questo studioso opera una distinzione tra una varietà di clientelismo impersonale ed istituzionale, cioè un clientelismo collettivo che si ascrive ad un patrono collettivo, e le forme del clientelismo politico particolaristico, che invece è teso a favorire qualcuno al posto di altri che si trovano in uguale posizione/condizione. In entrambi i casi lo scambio si realizza nella cornice politica e istituzionale rappresentata dal moderno stato democratico e il controllo e l’assegnazione delle risorse pubbliche divengono strumento chiave per l’esercizio del potere. Esistono però importanti elementi di distinzione. La relazione clientelare collettiva non implica né favori differenziati, né mediazioni personali, trattandosi, nei fatti, di uno scambio esplicito tra collettivi e organizzazioni di rappresentanza degli interessi. Si tratta, in sostanza, di una categoria analitica assimilabile a quella di scambio politico prima discussa. La relazione clientelare politica particolarista è definita, invece, come il “signoraggio di un insieme di persone integrate nei partiti” (Cazorla, 1995: 42) che così divengono mero strumento utilizzato secondo criteri personalistici. La fonte di legittimazione dello scambio radica nella fiducia focalizzata riposta in una relazione interpersonale. Ora, mentre il clientelismo particolaristico, vulnerando gravemente il principio di

uguaglianza, opera contrariamente allo spirito democratico, la principale conseguenza negativa della modalità 'collettiva' di assegnare clientelamente le risorse è data dalla potenziale riduzione delle istituzioni a terreno di spartizione partitica. Differente è, a questo proposito, la posizione di Susana Corzo (2002; 2002(a)), che di Cazorla fu 'allieva'. Secondo la studiosa le forme di 'clientelismo politico elettorale moderno'<sup>8</sup> si definiscono come una strategia utile e legittima ai fini di formare clientele attorno ad un progetto o ad un interesse. Questo tipo di relazioni di clientela si mostrano come uno strumento in più a favore della partecipazione democratica che, oltre a favorire l'azione collettiva, la canalizzazione delle domande e la possibilità di ottenere risposte efficaci, produce conseguenze positive come, ad esempio, il consolidamento della legittimazione dell'autorità pubblica e della fiducia istituzionale e la promozione di forme di integrazione sociale. Da un punto di vista elettorale, gli scambi 'politici moderni' possono operare positivamente rinforzando le dinamiche di alternanza e di competitività bipolari e quindi la stabilità del sistema. Occorre però evidenziare che una partecipazione politica interamente basata sullo scambio possa condurre alla riduzione dello spazio pubblico a mero territorio di competizione e le risorse a mera fonte spartitoria, il tutto a scapito della sostenibilità economica e sociale, della progettualità politica, del perseguimento del bene comune. Garantirsi il consenso attraverso politiche di scambio potrebbe essere contrario all'affermarsi di una dimensione politica piena e responsabile, ossia capace

---

<sup>8</sup> Come chiarito dall'autrice, le benefiche forme di 'clientelismo politico elettorale moderno', sono caratterizzate dall'essere: "relazioni personali, nell'ambito della politica, che si stabiliscono in maniera volontaria e legittima, nella cornice della legalità, tra coloro i quali occupano o possono occupare cariche pubbliche e coloro che desiderano accedere a risorse pubbliche alle quali sarebbe più difficile, ma non impossibile, accedere se non fosse per questa relazione di scambio" (Corzo, 2002(a): 28). Lo scambio clientelare deve rappresentare un mezzo eleggibile senza vincolo alcuno e beneficiare entrambi gli attori in gioco. La relazione di scambio clientelare moderna, affinché sia tale, non suppone gerarchia e verticalità, né dipendenza. Inoltre, le relazioni di clientelismo politico elettorale moderno non devono arrecare pregiudizio a terzi che allo scambio non prendono parte e soprattutto, devono basarsi su proposte di scambio esplicite e pubbliche, ad esempio, contenute in programmi elettorali potenzialmente accessibili a tutti. Trattasi altrimenti, secondo la studiosa, di clientelismo tradizionale, corruzione, frode o voto di scambio.

di comporre gli interessi settoriali in progetti collettivi. Inoltre è necessario riflettere su un altro aspetto e cioè, sul fatto che, le potenzialità dello scambio politico di presentarsi come un canale di partecipazione atto a rinforzare l'*accountability* e la qualità democratica, sono per lo più subordinate alle possibilità dei partiti di ottenere clienti esprimendo chiaramente delle *position issues*. Inoltre, affinché si dia possibilità di valutare le scelte, sottraendo, eventualmente, la propria fiducia elettorale occorre che le proposte politiche siano trasparenti e le responsabilità chiaramente attribuibili. È chiaro, infine, che queste precondizioni allo scambio non sono sempre presenti.

Le differenti letture dello scambio politico come modalità di ricerca e fissazione delle lealtà elettorali si legano anche a diverse prospettive circa la funzione principale o auspicabile dei partiti. Essi sono, come evidenziato da Sartori, strumento di rappresentanza, espressione e canalizzazione degli interessi e agente intermediario tra cittadino ed istituzioni; hanno funzione di rappresentanza politica, simbolica, integratrice ed identitaria, come proposto da Pizzorno; sono, come sottolineato da Shumpeter e Downs, strumenti per la conquista del potere che agiscono in presenza di elettori-consumatori alla ricerca di utilità (Cotta, della Porta, 2001; Raniolo, 2013). Già Max Weber in *Economia e Società* (1922) aveva intuito la tipologia del partito patrono e il modello dell'elettore cliente, ed oggi, nei sistemi democratici consolidati, pare che, le relazioni di scambio, stiano sostituendo le tradizionali influenze di classe sul voto. La maggiore frammentazione sociale e i processi di deideologizzazione in atto ostacolano la formazione di domande collettive mentre cresce l'inclinazione a perseguire interessi particolari e a presentare risposte indifferenziate (Caciagli, 2009).

In definitiva, sarebbe necessaria la ricerca di un equilibrio tra attività politica come gestione del potere e come gestione della cosa pubblica, tra perseguimento di obiettivi materiali e di obiettivi ideali. La ricerca di tale compromesso non è certo semplice eppure pare essenziale al 'buon

governo' (Raniolo, 2013). Senza dubbio a fondamento di molte delle principali norme che regolano la vita associata vi è un qualche tipo di scambio politico così come la clientela politica si genera in tutti quegli scambi dove si trasferiscono beni o risorse pubbliche in cambio di qualcosa. Le relazioni di scambio in politica accompagnano la politica democratica stessa e si manifestano in tutti i contesti, sebbene con sfumature differenti e con esiti dissimili: che emergano pregi o difetti, ad esempio politiche responsive o irresponsabili, dipende dai diversi elementi di contesto politico e istituzionale, dalle eredità e dalle contingenze storiche, ma pure, in definitiva, 'dall'uso che se ne fa'. In particolare, scambio politico e scambio clientelare è possibile si strutturino ed evolvano in relazione alle peculiarità del sistema economico, politico, sociale e della loro propria modernizzazione, riproponendosi in ogni contesto in maniera differente.

Le politiche sociali sono corsi d'azione volti a definire norme e regole in merito all'assegnazione di beni ed opportunità rilevanti per il benessere degli individui poiché riguardano le condizioni di vita, le risorse e le opportunità a loro disposizione. Esse non rappresentano solo l'oggetto di un'attività politica, istituzionale e di governo ma costituiscono un campo specifico di interazione tra stato e cittadinanza. Tanto è vero che uno degli aspetti più rilevanti dell'orientamento dei cittadini verso lo spazio pubblico ha a che vedere con queste politiche concrete che lo stato sviluppa e si lega alle valutazioni sull'efficacia e sul funzionamento dei servizi pubblici. Altrettanto vero è che la realizzazione dei principi di previdenza, assistenza e sicurezza sociale consegue dal funzionamento complessivo della struttura economica, politica, giuridica dello stato. Se, in teoria, il sistema di rappresentanza democratica dovrebbe dar luogo a chiarezza e trasparenza, nella reale lotta politica, per conseguire il potere, si utilizzano tutti i tipi di risorse anche soddisfacendo l'interesse privato in detrimento del pubblico. La realizzazione dei principi costituzionali in materia sociale può essere flessa di fronte ad esigenze compromissorie e

sezionali. Occorre dar conto delle declinazioni concrete del rapporto democrazia, diritti sociali, cittadinanza così come delle possibilità che si definisca, nella concretezza dell'agire, una "cittadinanza quotidiana (...)" che si traduce nella particolarizzazione delle aspettative e nella privatizzazione delle strategie di soddisfacimento" (Sgroi, 1996: 73).

Come si vedrà, è possibile leggere alcune delle caratteristiche salienti del modello di welfare italiano, ossia dell'ideazione ed implementazione delle politiche sociali, in relazione alla peculiare forma assunta dallo scambio politico nel contesto istituzionale, politico, partitico e sociale nazionale. In Italia, i meccanismi di definizione della scelta pubblica in materia sociale sono stati fortemente permeabili all'influenza di interessi categoriali e specifici e sensibili ad obiettivi di consenso politico e legittimazione sociale. Nel contesto del Mezzogiorno e della sua modernizzazione politica, questa permeabilità si è declinata in senso maggiormente particolaristico: il welfare è divenuto risorsa da utilizzare come merce di scambio all'interno di relazioni di natura clientelare.

## Capitolo 2

### Dal welfare ai welfare. Italia e Mezzogiorno

#### 2.1 Politiche sociali e scambio politico: il welfare 'all'italiana'

Le dinamiche della competizione politica, così come gli assetti economici, insieme all'architettura della struttura sociale, hanno influenzato l'evoluzione del welfare sin dai suoi albori. Pensiamo alle assicurazioni sociali obbligatorie promosse dal cancelliere Bismarck nella Germania di fine '800 e a come la previsione di schemi previdenziali a tutela dal rischio di malattia, infortunio e vecchiaia, rispondesse più a preoccupazioni di ordine politico-sociale che a spinte filantropiche o a motivazioni democratiche. Senza dimenticare l'eccezionale significato che i moderni sistemi di welfare rivestono in quanto conquista democratica, strumento di uguaglianza, giustizia e libertà, possiamo al contempo e con ragione sostenere che le politiche pubbliche non sono neutre tanto meno lo sono quelle sociali. Piuttosto, le politiche sono una rappresentazione strategica degli interessi e dei problemi collettivi, nonché delle possibili risposte agli stessi, che riflette logiche di razionalità al valore ma anche di potere e razionalità strumentale. È evidente, quindi, che lo scambio politico e lo scambio clientelare non sono estranei alla costruzione dei sistemi di welfare anzi, al contrario, le politiche sociali possono essere un terreno privilegiato dello scambio poiché, concretamente, si definiscono attraverso un insieme di risorse, servizi e prestazioni economiche che incidono in maniera piuttosto diretta e tangibile nella vita quotidiana della quasi totalità della popolazione. Gli interventi sociali sono (almeno in parte) l'esito dei giochi strategici di rappresentanza, competizione e compromesso, fra gruppi sociali portatori di interessi differenti. Secondo Peter Flora (1983) il welfare deve essere analizzato anche in quanto sistema di potere e di scambio fra élite distributrici e clientele sociali. Le

prime (governi, partiti, sindacati, associazioni di rappresentanza degli interessi) in cerca di legittimità e consenso e le seconde (gruppi occupazionali, categorie sociali organizzate) interessate ad ottenere diritti-spettanze. La presenza di questi attori in gioco ha una sua influenza già dal momento in cui inizia il processo di riconoscimento degli interessi sociali, così come, successivamente, nel processo di definizione normativa ed istituzionale dei programmi di intervento e, infine, quando si definiscono gli esiti di queste scelte pubbliche come risposte concrete, premiabili in termini di consenso elettorale. La significatività delle politiche sociali ai fini del consenso e finanche la manipolazione ai fini elettorali delle prestazioni sociali è questione in qualche modo comune a tutti i paesi che hanno sviluppato sistemi di welfare importanti. Bisogna sottolineare però che, in Italia, essa “ha raggiunto dimensioni più significative ed assunto connotati specifici nettamente distinti dal modello concorrenziale” (Ferrera, 2012: 327) fondato su uno scambio esplicito tra beni collettivi e consenso politico che vede come protagonisti un partito politico identificabile e una categoria di beneficiari altrettanto identificabile.

Le modalità di costruzione degli edifici di welfare, così come gli esiti di questo processo, sono riconducibili ad una pluralità di elementi, fra i quali: l’assetto della struttura economica, di quella sociale, di quella statale ed istituzionale; le regole del gioco politico e partitico nazionale. Fra gli altri studiosi italiani di politiche sociali, Maurizio Ferrera, in diversi suoi studi, privilegiando un approccio che egli stesso definisce ‘prospettiva analitico-teorica politico processuale vicina al neoistituzionalismo storico’(2012), sottolinea l’esigenza di analizzare i sistemi nazionali di welfare non a partire da modelli astratti, bensì guardando a come essi sono stati costruiti allineandoli alle caratteristiche dell’assetto economico, sociale ed istituzionale esistente. È dunque possibile cogliere alcune delle peculiari caratteristiche del welfare italiano ponendole in relazione a come le forme di scambio in politica, si siano declinate, nello specifico contesto socio-economico, istituzionale, politico

e partitico italiano, influenzando i processi di definizione delle scelte pubbliche nel campo delle politiche sociali. La creazione di un '*political welfare market*' non è una peculiarità italiana ma ha assunto in Italia, durante tutto il periodo storico della cosiddetta prima repubblica, tratti peculiari. L'uso smodato della legislazione sociale nella competizione elettorale si è tradotto nella subordinazione dei meccanismi di funzionamento del welfare alla logica dello scambio politico (quando non anche clientelare). Altrettanto peculiari sono state le logiche di scambio caratterizzate non solo dalla ricerca di consenso elettorale stabile, ma anche da una forte permeabilità del pubblico ad interessi privati. Infine, le dinamiche dello scambio si sono contraddistinte per via della poca trasparenza e della difficoltà ad individuare con chiarezza gli estremi del contraccambio e la posta in gioco, condizione, questa, che spesso ha permesso di eludere le esigenze di responsabilità, sostenibilità, programmazione delle politiche.

Diversi fra i più importanti studiosi italiani di politiche sociali (Castellino, 1976; Ascoli, 1984; Ferrera, 1984; Ranci, 2004) hanno sottolineato come, frequente e forse eccessivo, fu l'uso della legislazione sociale ai fini di consenso e di legittimazione dell'élite politica. I meccanismi di redistribuzione e distribuzione delle risorse, in molti casi, sono stati subordinati alle logiche di scambio politico-elettorale complessive. Questo peculiare connotarsi del rapporto tra welfare state, politica e società può essere compreso, almeno in parte, guardando alle specificità della modernizzazione e regolazione politica nazionale e, dunque, alle caratteristiche degli assetti concreti del potere politico. A tale scopo, risulta perciò particolarmente significativo considerare l'eredità storica nei rapporti politica-società-welfare; le caratteristiche della regolazione pubblica sull'azione privata; le concrete dinamiche interpartitiche e gli equilibri di governo.

Nell'analizzare le dinamiche di controllo politico del welfare ai fini consensuali, è opportuno tenere in considerazione l'influenza esercitata da



principi, strumenti, assetti (istituzionali ed amministrativi), dell'intervento pubblico ereditati dal passato e addirittura, in parte, dalla stessa esperienza dittatoriale. Il ventennio fascista diede una chiara impronta alle istituzioni previdenziali ed assistenziali italiane che pesò sulla struttura dello stato sociale: la sua vocazione corporativistica e categoriale, la forte frammentazione, l'impronta occupazionale e l'estremo particolarismo nel campo dell'assistenza, la connotazione familista e maschilista. Una *'fascist legacy'* si rintraccia pure nelle modalità di costruzione del rapporto partito e società: fu durante il regime fascista che si strutturò una visione strumentale delle politiche sociali utilizzate ai fini di consenso declinato in dittatura come irreggimentamento e controllo (Conti, Silei, 2005). Pare altresì opportuno tenere in considerazione come la ricerca del consenso, attraverso l'assegnazione di benefici economici e sociali, si definì secondo logiche di scambio caratterizzate da una forte permeabilità dei processi decisionali all'influenza esercitata dagli interessi privati. Lo stato sembra aver mostrato, nel farsi dei processi di modernizzazione, una debole capacità di regolare interessi di tipo particolaristico secondo opportunità di interesse collettivo. Più spesso sembrerebbe essere stata permessa o favorita la strutturazione di tali interessi all'interno delle istituzioni pubbliche. La costruzione dell'edificio di welfare italiano fu segnata, in altre parole, da dinamiche di scambio connotate da un forte "particolarismo nei meccanismi di rappresentanza politica degli interessi sociali" (Ranci, 2004: 156). Questo si tradusse in un sistema di welfare caratterizzato dall'incorporazione del privato nella sfera pubblica (Paci, 1989). In ultimo, per mettere a tema la questione di come le caratteristiche assunte dal welfare italiano abbiano a che fare con le peculiari utilizzazioni politico-elettorali che di questo sono state fatte, occorre tenere in considerazione diversi fattori di ordine politico-processuale. In particolare, si deve guardare alle dinamiche della competizione interpartitica, ai sistemi di alleanze, ai modelli ideologici, cognitivi e di interazione degli attori, che hanno caratterizzato il primo trentennio della

storia repubblicana. Se “tutte le politiche, anche i provvedimenti in campo sociale, possono essere visti come sotto prodotto della competizione per il potere, è più che plausibile ipotizzare un nesso fra le regole e le modalità di quella competizione e le caratteristiche di quei provvedimenti” (Ferrera, 2012: 18). Possiamo cioè ipotizzare che la meccanica della competizione interpartitica, che Sartori (1965) definì come la logica del pluralismo polarizzato<sup>9</sup>, e che caratterizzò lungamente il sistema politico italiano, imperniato sul governo dei partiti in un contesto di alta polarizzazione ideologica e bassa statualità, abbia influenzato le caratteristiche dello scambio politico e dunque le modalità di edificazione dell'impianto di welfare nazionale. La logica politica della ‘prima repubblica’ e il *policy style* italiano sono stati fondati su alleanze trasformistiche e su una propensione a continue pratiche negoziali tra partito dominante e *partners* di coalizione, con partiti esclusi per convenzione. In questo contesto si producevano ricambi periferici ma esistevano scarse reali possibilità d’alternanza al governo. Assieme a questo, le pressioni particolari di piccoli partiti (e il loro potenziale di ricatto), unite a peculiari ‘dinamiche di scavalco’, hanno contribuito a disegnare, come sopra descritto, le modalità e gli esiti dello scambio politico attraverso le politiche sociali nel contesto italiano (Ferrera, Fargion, Jessoula, 2012). Inoltre, mentre le dinamiche summenzionate hanno inciso soprattutto sulle caratteristiche dello scambio politico italiano condizionando maggiormente il momento ideativo e normativo delle politiche sociali, dal canto suo, la debolezza regolativa della pubblica amministrazione e la sua forte permeabilità ad interessi categoriali, quando non addirittura privati, e il basso grado di

---

<sup>9</sup> La nota analisi sartoriana dei sistemi di partito propone di individuare il formato del sistema partitico contabilizzando il numero dei partiti in relazione al loro potenziale di coalizione e al loro potenziale di ricatto, mentre, la meccanica di funzionamento del sistema politico è analizzata alla luce del grado di polarizzazione ideologica tra i partiti in campo. Date queste premesse, secondo lo studioso, il caso italiano (almeno fino ai primi anni ‘70) rappresentò un caso tipico di multipartitismo polarizzato. Il nostro sistema politico nazionale fu, cioè, caratterizzato dalla presenza di un gran numero di partiti (formato) mentre la sua meccanica, ossia la logica della competizione, fu caratterizzata da tendenze centrifughe in presenza di opposizioni antisistema bilaterali escluse (formalmente) dal governo (Raniolo, 2013).

statualità<sup>10</sup> della stessa, hanno condizionato il momento di concreta implementazione delle politiche.

Per queste ragioni, riassumendo in termini di modelli generali i diversi percorsi di costruzione dei sistemi di welfare nazionali, se Titmuss (1975) definì il welfare europeo continentale come ‘remunerativo’ e Ferrera (1996), ampliando la classificazione di Esping Andersen (1990), guardò al sistema italiano come appartenente alla famiglia ‘mediterranea’, Ascoli (1984) pensò di descrivere il welfare italiano come ‘particolaristico-clientelare’<sup>11</sup>. Quest’ultima categoria interpretativa ha descritto il nostro welfare nazionale come una variante debole del modello continentale occupazionale che si caratterizza poiché esasperatamente frammentato e categoriale ma pure scarsamente imparziale. Un sistema, che, secondo Ferrera (1984) è, per queste ragioni e fin dalla sua originaria edificazione, distorto, scarsamente equo, poco efficiente dal punto di vista funzionale e distributivo, squilibrato e insostenibile dal punto di vista finanziario.

Dunque, l’interazione di una pluralità di elementi fra i quali le logiche dell’assetto statale ed istituzionale e dei rapporti pubblico-privato, assieme alle regole del gioco politico-elettorale, hanno contribuito ad allontanare lo scambio politico dal modello concorrenziale. La ricerca di consenso elettorale per mezzo dell’allocazione di risorse di welfare ha

---

<sup>10</sup> Qui inteso come il grado in cui le amministrazioni statali, nello svolgimento delle loro funzioni, restano autonome ed indipendenti da altre istituzioni politiche e sociali e da eventuali pressioni particolaristiche volte al soddisfacimento di interessi sezionali o personali.

<sup>11</sup> Nell’analisi parsonsiana delle variabili strutturali (Parsons, 1962), “ego” adotta un orientamento particolaristico se sceglie relazioni sociali basate su specifiche situazioni contestuali, focalizzate su determinati attori, su attributi degli stessi ed esperienze specifiche; viceversa adotta un orientamento universalistico se sceglie relazioni basate su norme e standard generali svincolati da specifici contesti. Come richiamato da Mutti, il particolarismo è, però, un concetto relativo “segnato dal rapporto esistente tra le dimensioni dell’unità alla quale sono attribuiti gli orientamenti particolaristici e l’ampiezza dell’universo di riferimento e delle regole che lo governano” (1996: 502). In effetti, ai fini di questo lavoro, non è certo la dicotomizzazione binaria tra universalismo e particolarismo la questione che interessa, quanto, piuttosto, quella relativa ai confini mobili tra questi orientamenti e, soprattutto, agli ambiti in cui questi si dispiegano. Il clientelismo politico rappresenta, infatti, una deviazione particolaristica dell’azione dei soggetti nella sfera pubblica e nella vita politico-istituzionale. In questo scritto si utilizza il termine particolarismo per intendere il restringimento, in senso categoriale o clientelare, della valenza universalistica che, in termini di tutela, gli istituti di welfare state si propongono di avere.

assunto, in Italia, durante tutta la ‘prima repubblica’, dimensioni molto significative e connotati specifici, allontanandosi dall'idealtipico scambio di beni collettivi contro consenso politico. Lo scambio si è caratterizzato come un insieme di strategie poco trasparenti, che hanno dato luogo a politiche concrete carenti di progettualità unitaria e spesso fonte di grandi sprechi di denaro pubblico. “L’inclinazione a promettere benefici generosi in una sequenza di impegni al rialzo volti a superare l’avversario e ad ottenere il sostegno di questa o quella categoria di elettori” (Ferrera, 2012: 328) ha condotto all'edificazione di un modello di welfare caratterizzato da una forte segmentazione categoriale. Le modalità di progressivo ampliamento del grado di copertura e di espansione della platea dei beneficiari sono state, spesse volte, il frutto di scelte elettoralistiche poco ispirate a criteri organici di pianificazione riformatrice e di responsabilità fiscale<sup>12</sup>. Diverse fra le principali politiche sociali hanno trovato ragione della propria ideazione ed implementazione nel raggiungimento di obiettivi di natura consensuale. Si è costruito, così, un impianto poco basato su servizi e beni collettivi anche perché il welfare quanto più è centrato su prestazioni monetarie e pensato come insieme di risorse, incentivi, sussidi distribuibili e divisibili, tanto più diviene una fonte di consenso politico-clientelare (Rei)<sup>13</sup>. Dunque, il nesso tra la

---

<sup>12</sup> La contraddizione tra sostenibilità finanziaria e sostenibilità sociale e politica delle politiche sociali è tipica di tutti i sistemi di welfare avanzati. Nel corso degli anni ‘70 e ‘80 dati i mutamenti in atto nelle strutture economiche, tecnologico-produttive e demografiche, tutti i sistemi nazionali di welfare europeo furono costretti a modificare in modo sensibile le proprie politiche sociali divenute economicamente sbilanciate e poco rispondenti ai bisogni. Pure la tendenza allo ‘scivolamento distributivo’ delle politiche sociali è questione che riguardò molte delle socialdemocrazie europee e che conseguì naturalmente ai cambiamenti della struttura sociale ed economica e ai mutamenti nelle strategie di rappresentanza politica tipici della cosiddetta post-modernità. È altresì vero che le politiche distributive (Lowi, 1972) poiché caratterizzate dall'apportare benefici tangibili e concentrati a fronte di costi scarsamente visibili oppure occulti o diffusi su grandi numeri, sono particolarmente utili allo scambio politico. Le *client politics* (Wilson, 1982) sono, infatti, generalmente tese ad assegnare vantaggi a gruppi di interesse individuabili scaricandone i costi sulla massa indifferenziata dei cittadini.

<sup>13</sup> Un sistema di welfare strutturato su sussidi e previdenze e prestazioni monetarie secondo logiche distributive, può, più facilmente e con più rendimento, di un modello centrato sui servizi, essere utilizzato ai fini di ottenere consenso politico. La spesa pubblica per servizi è più rigida e tende a riprodursi nel tempo invariata o in costante incremento. È meno sottoposta alla reattività diretta del ciclo elettorale in quanto l’attuazione di un servizio richiede investimenti iniziali ed un percorso di implementazione complesso e lungo (e dagli esiti e dai rendimenti non assicurati).

modernizzazione politica e le peculiarità degli assetti di potere politico da una parte e, dall'altra parte, le modalità di crescita dell'impianto di welfare nazionale, è essenziale per comprendere il disegno dell'intero sistema. Pur non guardando al welfare italiano in virtù di un ipotetico modello ideale è comunque evidente che, alla fine dei cosiddetti 'Trenta gloriosi', esso si caratterizzava, nel complesso, come un sistema particolaristico e frammentato, distorto e duale sia dal punto di vista funzionale che distributivo, come un sistema misto (in parte occupazionale ed in parte universalistico) e con un settore dell'assistenza residuale. La legislazione sociale è stata utilizzata con scopi di ricerca del consenso e della legittimazione politica, cosicché, le solidarietà di welfare sono state, almeno in parte, gestite in forme politico-categoriali più che di cittadinanza. Un modello particolaristico nella struttura e non sempre imparziale nell'erogazione che si sviluppò inglobando via via frammenti categoriali più o meno ampi e concedendo schemi di protezione più o meno efficaci anche secondo logiche di opportunità politica. All'interno di questa cornice, il sistema si è sviluppato in maniera più propriamente clientelare nel mezzogiorno d'Italia. È in ragione di ciò, che occorre leggere debolezze e peculiarità del sistema di welfare italiano nel quadro delle caratteristiche (diversificate territorialmente) dei processi di modernizzazione istituzionale, politica ed economica nazionale. La strutturazione del sistema politico democratico suppose l'incorporazione progressiva degli interessi settoriali entro le forme regolative pubbliche: spesso, però, questa avvenne senza che si mantenesse intatto il primato dell'interesse collettivo. È plausibile ipotizzare che mentre al Nord questo determinò l'incorporazione nel welfare degli interessi dei gruppi di pressione e delle varie categorie sociali, nel Sud lo stesso processo favorì l'incorporazione nel welfare delle esigenze di scambio proprie dei circuiti clientelari maggiormente presenti e strutturati in questi territori. In questo

---

L'erogazione in servizi, infine, suppone un più forte riconoscimento di diritti sociali da parte del sistema politico, un impegno istituzionale permanente e rigido (Rei, 1994).

modo, il modello di welfare italiano si è declinato su scala territoriale, caratterizzandosi, nel Sud, come una variante, in senso clientelare, del modello particolaristico nazionale. Una variante che aggiunge ad una distribuzione categoriale di risorse anche una loro attribuzione di natura non imparziale e un riconoscimento di benefici di carattere personalizzato e legato a forme di favoritismi.

## **2.2 Modernizzazione e clientelismo politico. Un caso particolare: il Mezzogiorno d'Italia**

Lo sviluppo di una rete di scambi politico-assistenziali può essere associato, oppure collidere, con altri sistemi e in particolare con quello clientelare. Clientelismo e scambio politico, in quanto esempi delle possibili modalità assunte dalle relazioni di scambio in politica, calcano un terreno comune. Di fatti, la politica incrocia la clientela nel merito di una delle attività che gli sono proprie: esercitare una mediazione tra società civile ed istituzioni. Se il welfare è utilizzabile come risorsa distributiva ceduta al fine di ottenere vantaggi elettorali, laddove gli esiti della competizione politica sono determinati, almeno in parte, da scambi di voti contro favori, allora è plausibile ipotizzare che le prestazioni sociali rappresentino risorse utilizzabili pure a questo proposito. Ed in effetti, nel Mezzogiorno non solo 'dall'alto' il welfare è stato utilizzato all'interno di circuiti di scambio politico ma anche 'dal basso' molte delle prestazioni sono state utilizzate come merce di scambio clientelare.

Nel tentativo di comprendere come e perché, nel mezzogiorno d'Italia, si sia strutturato questo mercato politico-assistenziale-clientelare, occorre guardare al modo in cui, in questi luoghi, si è articolato il rapporto tra politica (modernizzazione politica), clientelismo e territorio (prerequisiti strutturali, storici, culturali). Il peso della clientela in questi territori è stato così rilevante da influenzare il processo di

modernizzazione e, dunque, le forme assunte dalla politica, dall'economia, dall'ordinamento sociale. Nel Mezzogiorno, il sistema clientelare si è mostrato capace di acquisire e distribuire efficacemente risorse e beni ed ha saputo operare forme di regolazione sociale<sup>14</sup>, anche se lo ha fatto agendo secondo criteri non sempre legali e comunque, sempre orientati in chiave particolaristica o personale. Allo stesso modo, pure il fatto che “nel concreto dell’esperienza storica meridionale, questo tipo di relazione sociale ha condizionato le forme del cambiamento e più in generale, l’intero cammino della modernizzazione” (Fantozzi, 1997:48), ha influenzato forme, modi e contenuti della riproduzione sociale, economica e politica, orientandola al conseguimento di benefici particolaristici e non alla produzione di beni collettivi e risorse per lo sviluppo locale. Ovunque il clientelismo si politicizza nel corso dei processi di democratizzazione, ma è in particolare nel Mezzogiorno che la clientela ha contribuito a modellare il sistema politico. Infatti, ha qui avuto luogo una forte rifunzionalizzazione delle relazioni clientelari tradizionali nel sistema politico democratico. Questa rifunzionalizzazione ha comportato una trasposizione sul piano politico dei bisogni riproduttivi e dei meccanismi di funzionamento della relazione clientelare. Anche per queste ragioni, la cultura politica maggioritaria, intesa come l’insieme delle motivazioni alla base della scelta di chi e perché votare ed in base a cosa decidere, è risultata tendenzialmente individualistica più che solidaristica. Al

---

<sup>14</sup> Discutere di sistemi clientelari e regolazione sociale significa anche porre in evidenza la loro capacità di funzionare, in dati contesti, come specifico criterio di acquisizione ed allocazione delle risorse. Nell’impianto teorico di Karl Polanyi (1974), “parlare di regolazione sociale significa far riferimento all’insieme di criteri con cui avviene l’acquisizione e l’allocazione delle risorse, ai modi di funzionamento ed integrazione, alla prevenzione e soluzione dei conflitti”(Fantozzi, 2006: 365). Nel modello polanyiano sono tre i criteri di regolazione intesi come le forme in base alle quali avviene l’allocazione delle risorse nella vita sociale e la conseguente integrazione tra economia e società: la reciprocità, la redistribuzione e lo scambio ciascuno caratterizzato da modi specifici ed ambiti prevalenti di funzionamento. “La reciprocità sta ad indicare movimenti tra punti correlati di gruppi simmetrici; la redistribuzione indica movimenti appropriativi in direzione del centro e successivamente provenienti da esso; lo scambio si riferisce a movimenti bilaterali in un sistema di mercato” (1974: 306). Le tre diverse forme di allocazione hanno diverse necessità istituzionali: la reciprocità richiede gruppi organizzati in maniera simmetrica, la redistribuzione necessità di un’autorità centrale, lo scambio, di mercati autoregolati. Solo il mercato si presenta come istituzione autonoma ossia non interna alla società, dotata di funzionalità più specifiche e specializzate, ed autoregolata (Cella, 1997).

contempo, anche il radicamento di organizzazioni politiche di massa fondate sulla partecipazione convinta e sul coinvolgimento ideologico si è legato a forme politico clientelari. Di fatti, uno dei più gravi elementi di distorsione del processo di legittimazione politica democratica si rileva nel fatto che la partecipazione politica si è strutturata attorno ad aspettative di reciprocità e ad elementi di fiducia personale cementati dalla possibilità di beneficiare dell'allocazione di risorse pubbliche. Ebbene, se le relazioni clientelari, nello scenario dell'Italia post unitaria e poi con maggiore rilievo dal secondo dopoguerra in poi, hanno avuto modo di trasferirsi nel sistema politico meridionale e di utilizzare ai propri scopi le risorse statali, è anche perché si sono date le condizioni favorevoli a che questo potesse avvenire. Queste circostanze sono legate, oltre che alla centralità storica assunta dalla relazione notabilare nel Mezzogiorno, alle peculiarità del farsi nazionale e locale del processo di modernizzazione e alla debole capacità di regolazione mostrata dallo stato e dalle sue istituzioni.

La nostra storia nazionale unitaria è stata segnata, per ragioni di natura storica, culturale e strutturale, da conflitti di lunga durata (ad esempio tra ordinamento legale ed ordinamenti non legali, di origine religiosa, locale o familiare) e da grandi fratture, come quella prodotta dal discontinuo e disuguale sviluppo produttivo sul piano territoriale e sociale (Fantozzi, 2012). Le fasi storiche della modernizzazione tipica dell'occidente capitalistico nel Mezzogiorno si avvicendarono in maniera peculiare. La debolezza della differenziazione sociale e strutturale (Roniger, 1987) così come l'assoluta marginalità dell'apparato industriale (e delle credenze e culture, delle dialettiche politiche ad esso riferite), insieme a processi di unificazione nazionale prima e di democratizzazione poi di natura prevalentemente esogena, hanno rappresentato condizioni favorevoli all'affermazione del modello di scambio clientelare come modello centrale di regolazione sociale (Costabile, 2011). In altri termini, il clientelismo si è definito come un modo di stratificare il potere in un contesto in cui i processi di differenziazione sociale e di separazione tra



politica ed economia e tra pubblico e privato risultavano incompiuti. Inoltre, la capacità della clientela di presentarsi come sistema significativo anche dopo la grande trasformazione democratica fu favorita dal permanere di condizioni di arretratezza e povertà in un contesto di regolazione nazionale deficitario. Anche quando alcuni movimenti (ad esempio le lotte bracciantili alla caduta del fascismo) evidenziarono la debolezza delle forme di regolazione tradizionali, l'insufficiente connessione tra azione politica, economica ed istituzionale ostacolò il superamento del sistema clientelare. Il permanere delle condizioni di marginalità economica, territoriale, strutturale (carezza di servizi e beni essenziali) e politico-istituzionale contribuì a riaffermare come vitali, ai fini strategici, le relazioni verticali e personali di tipo clientelare. Le condizioni di dipendenza da beni scarsi (pensiamo al lavoro) rimasero forti e restarono insoddisfatti molti bisogni di protezione, pur in presenza di canali d'accesso alternativi alle risorse economiche e sociali e di nuove forme di interdipendenza economica e politica. Stato e politica si presentarono come deboli<sup>15</sup> in quanto poco capaci di affermare una logica di *'embedded autonomy'*<sup>16</sup>. In questo contesto, "il dilemma tra autonomia e protezione (...), vale a dire tra il porsi sotto tutela della legge oppure porsi sotto la protezione di un soggetto forte (...), si è risolto a favore della protezione come riproposizione della assai antica pratica clientelare" (Fantozzi, 2012: 16). Nel Mezzogiorno, infine, non sempre si diedero le 'condizioni sociali della fiducia istituzionale'(Sztompka, 1996), ossia quell'insieme di risorse strutturali e culturali 'intimamente' democratiche (integrità ed efficienza istituzionale, sviluppo economico, certezza della legalità e prevedibilità del diritto, funzionamento della burocrazia). Al

---

<sup>15</sup> Stato e politica risultano deboli quando non in grado di svolgere quelle funzioni integrative che gli sono proprie con l'efficacia necessaria; quando sono incapaci di orientare le opportunità di cambiamento verso la costruzione e lo sviluppo di apparati produttivi e istituzioni universalistiche; quando non sono in grado di contenere gli interessi di tipo particolaristico e di privilegiare interessi collettivi.

<sup>16</sup> Il concetto di *embedded autonomy* della politica (Evans,1995) richiama l'idea di una dimensione politica autonoma da interessi particolaristici ma al contempo capace di rimanere fortemente radicata a livello sociale.

contrario, si sperimentarono condizioni di instabilità economica, arbitrarietà decisionale, egoismo ed inadeguatezza delle élite. Una partecipazione matura alla vita pubblica ed istituzionale richiede lo sforzo di farne oggetto di una fiducia generalizzata<sup>17</sup>. Quando, invece, “gli individui accordano fiducia sistemica in modo focalizzato” (Roniger 1992: 26) le istituzioni possono diventare luogo privilegiato dell’appropriazione manipolativa privata ed anche i diritti di cittadinanza divengono oggetto di compravendita. Il clientelismo politico ha introdotto una perniciosa confusione tra modalità ed oggetti di assegnazione della fiducia, tanto che l’estensione della fiducia per via focalizzata è apparsa come la forma di vicinanza più valida ed efficace anche all’interno degli spazi associativi, istituzionali, politici (Catanzaro, 1983). In effetti, nello scambio clientelare, l’assegnazione reciproca di fiducia interpersonale e focalizzata funziona come efficace chiave d’accesso a risorse e beni pubblici.

In aggiunta a questo occorre soffermarsi a ragionare su come, anche dal punto di vista dei soggetti individuali, lo scambio clientelare ha rappresentato un modello d’azione ed un’opzione efficace a effetto di ottenere risorse. È parso cioè una strategia logica rispetto ad una struttura, un insieme di regole, di dispositivi e condizioni sociali date. La clientela non è stata utilizzata come modo di interazione col nuovo contesto politico ed economico perché il Mezzogiorno era privo di capitale sociale. Piuttosto, le relazioni clientelari hanno rappresentato un mezzo attraverso il quale raggiungere obiettivi coerenti con le finalità degli attori in quel dato contesto economico, sociale e culturale e con il loro specifico capitale sociale (Coleman, 1990; Piselli, 2001) se pur con esiti sfavorevoli per lo

---

<sup>17</sup> Come spiega Roniger (1992), possono distinguersi due principali modalità di estensione della fiducia: quella per focalizzazione e quella per generalizzazione; entrambe interessano, nei fatti, tanto i singoli individui quanto le formazioni interpersonali complesse e le istituzioni. Le istituzioni democratiche dovrebbero però essere fatte oggetto di una fiducia estesa secondo i criteri della generalizzazione. Quando le istituzioni divengono oggetto di fiducia focalizzata si creano più facilmente le condizioni affinché il pubblico sia luogo di pratiche clientelari, manipolazioni e faziosità.

sviluppo politico ed economico locale<sup>18</sup>. Tutte le reti sociali contengono un potenziale particolaristico, ma sono le condizioni di contesto strutturale e socio-politico che fanno sì che questo potenziale vincoli negativamente il funzionamento dell'economia e delle istituzioni o, al contrario, lo favorisca<sup>19</sup>.

In verità la questione qui posta, ossia quella del rapporto tra clientelismo, crescita economica e democrazia è assai complessa e richiederebbe una trattazione più ampia. Gli studi di Mutti (1994, 1996, 1998), ad esempio, invitano a superare le visioni dicotomiche che oppongono la tradizione alla modernità e il particolarismo allo sviluppo. Occorre invece complessificare e circostanziare le analisi individuando possibili declinazioni del particolarismo compatibili allo sviluppo stesso. A tal proposito si può richiamare la posizione di Simona Piattoni (1998, 2005) la quale sostiene che il clientelismo può, in talune circostanze, promuovere la crescita economica e la democrazia. Il clientelismo, secondo tale studiosa, non è “una sindrome, ma una strategia politica, da giudicare solo sulla base dei suoi effetti economici e politici” (Piattoni,

---

<sup>18</sup> Partendo da un'analisi delle risorse di capitale sociale come "insieme situazionale e dinamico di reti e strutture di relazione che possono divenire risorse per raggiungere obiettivi con utilità materiali e simboliche per l'attore" (Piselli, 2001: 13), si comprende come, queste, rappresentino circuiti utilizzabili con risultati variabili in termini di sviluppo a seconda dei vincoli e delle opportunità determinati dal contesto istituzionale ed economico nel quale sono inserite.

<sup>19</sup> Occorre guardare alle differenti condizioni strutturali, socio-politiche e storico-culturali per comprendere quando il particolarismo opera condizionando negativamente il funzionamento istituzionale ed economico o, viceversa, quando agisce da fattore positivo per lo sviluppo. Capitale sociale non è sinonimo di sviluppo ma sono determinanti a questo proposito anche le risorse in termini di capitale umano, le dotazioni infrastrutturali, il capitale finanziario, la presenza di dinamiche di mercato e di sviluppo economico. La possibilità che le reti sociali assumano funzioni positive ai fini dello sviluppo economico e politico può dipendere da fattori storici di lungo tempo e da condizioni di contesto culturale (Putnam, 1993) ma, al contempo, è legata a dimensioni politiche (come la certezza e prevedibilità del diritto, il funzionamento della burocrazia, la presenza di uno stato efficiente). In particolare è importante che il potere politico sia orientato a fornire beni collettivi e non risorse al singolo e che si ponga in una posizione di autonomia dagli interessi particolaristici. Questo farà da ostacolo istituzionale a che le reti personali si nutrano dell'appropriazione privata di risorse distributive e redistributive pubbliche, spingendole, eventualmente, a rifunzionalizzarsi nel mercato capitalistico. Cfr. A. Bagnasco, F. Piselli, A. Pizzorno, C. Trigilia, *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna, 2001.

1998: 487). Effetti che, in alcuni specifici casi, possono risultare virtuosi, tanto in termini di crescita economica che di legittimazione politica<sup>20</sup>.

Certo, sebbene è chiaro il fatto che il clientelismo politico non sia necessariamente un ostacolo alla modernizzazione è senz'altro vero che ne condiziona i caratteri e i contenuti. Concretamente, nel Mezzogiorno le reti clientelari hanno funzionato come capitale sociale (risorsa per l'azione), ricomponendosi all'interno dei partiti politici allo scopo di acquisire risorse da distribuire ai clienti. L'esistenza di forme di scambio clientelare legate al momento politico elettorale ha intasato i circuiti di partecipazione e di rappresentanza come momenti legati alla *responsiveness* (Raniolo, 2009). Questo ha influenzato le forme e i modi della vita politica (le basi del consenso e della competizione elettorale, le forme di radicamento dei partiti). La rappresentanza politica si è sviluppata nel segno del clientelismo cosicché i patroni clientelari sono divenuti detentori di cariche pubbliche. E per di più, non solo le élite politiche si sono assicurate il sostegno elettorale del Sud trasformando le risorse disponibili in favori clientelari, ma anche sindacati e burocrazia sono divenuti strumenti del clientelismo. Per tali ragioni, il funzionamento istituzionale ha subito deviazioni consistenti rispetto al contenuto razionale ed orientato al trattamento impersonale ed eguale dei cittadini che dovrebbe informarlo. L'impatto con le politiche statuali, anche quelle sociali, è avvenuto in tale contesto e ciò ha inciso sulla formulazione, implementazione, gestione, utilizzo, delle politiche di welfare. Queste, in varia misura, sono divenute strumento clientelare. Le scelte politiche alla base dell'edificazione del sistema italiano di previdenza e assistenza

---

<sup>20</sup> Simona Piattoni, in uno noto studio condotto sulla regione Abruzzo (e sulla figura politica di Remo Gaspari), individua la possibilità che si definisca una variante virtuosa di clientelismo politico. L'eventualità che si dia clientelismo virtuoso è, però, subordinata ad alcune pre-condizioni di "geografia del potere" (Mutti, 1998:109) e di connotazione delle élite. Il clientelismo virtuoso si dà in presenza di 'pochi e coesi patroni' e di un'opposizione politica forte, capace di rappresentare sia un'opzione plausibile di *exit* per il cliente sia di lavorare in funzione di *voice*. I 'pochi e coesi patroni' saranno in grado di estrarre ingenti risorse dal centro, perché politicamente forti. Al contempo, la presenza di valide opposizioni costringerà i patroni a distribuire risorse, non solo sotto forma di beni selettivi elargiti ai propri clienti, ma pure sotto forma di beni pubblici accessibili a tutti (al fine di evitare di lasciare spazio ai concorrenti).

sociale hanno contribuito (e forse favorito) la rifunzionalizzazione della clientela al suo interno. Di fatti, lo strutturarsi di una sistema di welfare disequilibrato, frammentato, basato su sussidi e indennità è apparso funzionale alla valorizzazione dei circuiti di relazione e di scambio clientelari preesistenti. Ancora, l'utilizzazione impropria delle prestazioni di welfare, radicatesi in particolar modo nel Mezzogiorno, è stata legittimata in quanto portatrice di un disegno complessivo coerente con i caratteri del sistema nazionale. Come si argomenterà in seguito, infatti, sembrava una pratica politicamente 'utile' e sostenibile, nel breve periodo, anche da un punto di vista economico, nonché, 'socialmente desiderata' perché palliativa dei disequilibri causati dal divario economico Nord-Sud.

### **2.3 Il welfare clientelare del Mezzogiorno d'Italia**

Nel Mezzogiorno, fin dagli anni '60, si è strutturata una sovrapposizione tra rapporti clientelari ed assegnazione di benefici di welfare. Il welfare si è trasformato, almeno in parte, in un risorsa particolaristica. Una quantità di intermediari (politici e non), dalla loro posizione privilegiata ed attraverso una distribuzione discriminatoria di favori, hanno controllato l'accesso alle pensioni, ai sussidi, finanche ai servizi. Particolari politiche di welfare, ripiegate in senso particolaristico, hanno rappresentato l'occasione di definire un sistema clientelare come pratica sociale condivisa e legittimata, almeno in parte, anche sul piano politico-istituzionale. Eppure, le utilizzazioni clientelari del welfare si sono definite come qualcosa di ancora diverso della mera occasione di amministrare risorse. La possibilità di gestire prestazioni pensate in forma assistenzialistica e sussidiante distribuendole a beneficio di una generalità di destinatari ha rappresentato, difatti, un'occasione di rifunzionalizzazione e ricomposizione specifica delle relazioni di clientela strutturate alla nascita dello stato democratico (Fantozzi, 1993).

L'utilizzazione impropria delle prestazioni di welfare può essere vista come una nuova 'fase' della storia dei legami clientelari: quella in cui manipolazione 'dall'alto e dal basso'<sup>21</sup> si saldarono (Costabile, 2009). Nel corso degli anni '70, la riorganizzazione della divisione territoriale del potere, cioè la nascita delle Regioni, richiese un adeguamento parziale delle logiche sottostanti ai rapporti politici ed economici centro-periferia. Il progressivo superamento del monopolio elettorale del partito della Democrazia Cristiana e della sua capacità pressoché esclusiva di presidiare ruoli, apparati e risorse strategiche (dai primi governi di centro sinistra fino alla stagione del consociativismo) indusse un clima competitivo tra le forze politiche e una maggiore spregiudicatezza nel distribuire le risorse in cambio di consenso. Difatti, pur aumentando il numero degli attori in gioco, non si definì un mutamento qualitativo dei rapporti tra partiti- società civile- istituzioni. L'insieme di questi fattori condusse ad una rottura parziale dei sistemi di clientela politica, frattura ricomposta, almeno in parte, massificando l'uso dello stato sociale a fini particolaristici anziché secondo le sue originarie logiche di tipo universalistico. Si definì cioè un processo di ampliamento dell'accesso alle risorse dello scambio clientelare che apparve in grado di tamponare, attraverso una attività di distribuzione di massa di benefici assistenziali, la perdita di capacità di regolazione sofferta dal sistema politico-clientelare. Allargando la platea dei beneficiari in una sorta di democratizzazione aleggale<sup>22</sup> di benefici destinati a categorie specifiche, lo scambio clientelare fu reso meno selettivo (Fantozzi, 1993).

La pratica di utilizzare le prestazioni previdenziali ed assistenziali al fine di raggiungere obiettivi di scambio politico-elettorale, aveva assunto,

---

<sup>21</sup> Una manipolazione che procede "dal potere e dal bisogno e per questo assume caratteri pervasivi (...) definendosi da parte di ceti e classi superiori per la costruzione e riproduzione del loro potere politico ed economico e da parte dei ceti inferiori per fini di benessere minimo" (Costabile, 2009: 34-35).

<sup>22</sup> Emanuele Sgroi (1996) definisce l' 'alegalità' come l'agire mantenendo solo formalmente il riferimento al sistema di norme che disciplina gli spazi entro i quali realizzare un interesse; dunque, agire eludendo sostanzialmente lo 'spirito' delle legge, per raggiungere i propri obiettivi.

nel Mezzogiorno degli anni '60 e '70 (e oltre), una dimensione sistemica. La manipolazione di massa delle politiche di welfare appariva come una pratica sociale condivisa, tanto da delineare un intreccio inestricabile tra politiche di sviluppo, welfarizzazione e scambio clientelare. In questo modo, le risorse di welfare si sono caratterizzate come fonte privilegiata ai fini dell'acquisizione del potere e come oggetto di una manipolazione delle regole, così tollerata, da configurarsi alla stregua di una sussidiazione mascherata. È così nata una forma di welfarizzazione clientelare. In particolare, come si discuterà approfonditamente in seguito, alcune risorse di previdenza sociale hanno rappresentato una preziosa fonte di risorse da utilizzare come merce di scambio all'interno di relazioni clientelari-politico-elettorali. Questo intreccio tra vecchie clientele, politiche di welfare e domanda di lavoro ha reso possibile costruire un quadro di relativa stabilità sociale in assenza di sviluppo autonomo. Addirittura, il miglioramento delle condizioni di vita e di consumo, soprattutto nelle aree interne o agricole, può riconnettersi alla costruzione di una specifica forma economica, l'economia dell'assistenza e del sussidio e alla costruzione di una particolare figura sociale, quella del *'welfare client'* (Pugliese,1984; Fantozzi,1993;). Alcune politiche di welfare, in particolar modo certe prestazioni di previdenza sociale agricola ed alcune tipologie di indennità di invalidità, hanno rappresentato l'occasione di definire un sistema di distribuzione clientelare strutturato, la cui esistenza ha avuto un significato complessivo, in termini di utilità (economiche e politiche), per l'Italia intera oltre che per il Mezzogiorno. Un equilibrio economico nazionale distorto e paradossale (e di fatti instabile) basato su un peculiare connubio di dinamismo locale e *'disordine pubblico'* e su una sorta di *'Keynesismo perverso'* (Trigilia, 1992, 2011). Tendenzialmente, tutti i governi succedutisi nel corso della cosiddetta prima repubblica attuarono una "politica della spesa pubblica priva di controllo alla ricerca del consenso" (Trigilia, 2012: 33). Tutto ciò ha prodotto, tra le altre cose: "un ampliamento delle tutele di welfare

attuato senza intaccare i privilegi e gli sbilanciamenti che avevano costituito il fulcro del consenso negli anni precedenti” (*ibidem*); la crescita smodata dell'impiego pubblico e degli impieghi non produttivi; la sbilanciata protezione accordata a gruppi professionali e industriali specifici. In questo ‘sistema Italia’ che si resse in piedi, pur con tutte le sue distorsioni, fino ai primi anni ‘90 c’era un “posto per il Sud”<sup>23</sup>: bacino di consumi ed elettorale di vitale importanza al punto che i costi delle politiche distributive ed assistenzialistiche per il Sud sono stati una componente importante del dinamismo economico italiano di quegli anni. Il sistema di utilizzazioni clientelari delle prestazioni di welfare previdenziali ed assistenziali è stato chiaramente funzionale anche dal punto di vista politico. Il welfare fu, in questo senso, un’occasione di cui si è servita sia la politica meridionale che la politica nazionale. Questa allocazione di risorse senza né vincoli né controlli era cioè utile sia al governo centrale che alla classe politica locale, che basava parte del proprio consenso sulle capacità di mediazione clientelare delle risorse, anche di quelle di welfare. Un sistema di gestione e stabilizzazione del consenso con un ritorno in termini di aumento dei consumi, “una macchina elettorale a suo modo efficace anche se non proprio efficiente, con un costo altissimo in termini di corretto gioco della rappresentanza politica” (Borgomeo, 2013: 28). Il diffuso orientamento alla personalizzazione dei ruoli politico- amministrativi e del comportamento

---

<sup>23</sup> Come illustra Carlo Trigilia (2012), gli anni ‘70 furono gli anni della crisi delle grandi imprese ma anche parallelamente della crescita e dell’acquisizione di visibilità del modello della cosiddetta terza Italia, quello della piccola media impresa e dei distretti industriali. Le dinamiche di sviluppo del settore secondario consentirono ai governi di procrastinare la necessità, di fatto impellente, di mettere ordine nei conti pubblici. Pur essendosi definita una svolta chiaramente assistenziale degli aiuti al Mezzogiorno, soprattutto dalla metà degli anni ‘70 in poi, fallita la politica dei poli di sviluppo, fino ai primi anni ‘90, fu proprio questa attività di redistribuzione assistenziale, i cui costi vennero scaricati sul debito pubblico, che consentì di innalzare i consumi del Sud ampliando il mercato di sbocco per prodotti del Nord. In presenza di un carico fiscale relativamente basso e della possibilità di sostenere le esportazioni attraverso la svalutazione della lira, questo equilibrio (distorto) sembrava potersi mantenere.

È nel corso degli anni ‘90 che cambiarono le condizioni di contesto politico ed economico internazionale e nazionale, che mutarono le logiche endogene ed esogene che avevano consentito questi grandi sforzi allocativi e che, conseguentemente si mostrò l’insostenibilità dei ‘vecchi’ equilibri.



elettorale è stato ‘aggravato’ dal fatto che le aspettative di scambio politico elettorale sono state soddisfatte sotto forma di accesso clientelare, individualistico ed asimmetrico alle risorse ed opportunità pubbliche. Conseguentemente, la classe politica non è stata “selezionata e valutata sulla base della sua capacità di risposta a bisogni collettivi, ma sulla base della sua capacità di moltiplicare e massimizzare benefici distribuiti selettivamente” (Trigilia, 2012: 102). La principale fonte di riproduzione del potere posizionale associato alle cariche elettive e non è, di conseguenza, divenuta l’abilità nell’insediarsi nei gangli delle amministrazioni periferiche dello stato e degli enti depositari delle politiche di welfare. Anche le organizzazioni di rappresentanza hanno finito col modificare la propria funzione sociale riducendo la loro capacità di aggregazione delle domande sociali a favore di istanze personali e di piccoli gruppi. Pertanto si è affermata una strategia di politica economica basata, in larga parte, su un intervento dei poteri pubblici scarsamente volto a stimolare un’autonoma produzione di ricchezza nei territori meridionali. Un paradigma di sviluppo che, in quanto fondato sulla redistribuzione della ricchezza prodotta in massima parte altrove, è stato volto alla produzione e riproduzione della dipendenza e dell’emergenza (Costabile, 2009). Il connubio tra politica, economia, clientelismo e welfare ha così condotto a forme di sviluppo senza autonomia<sup>24</sup> (Trigilia, 1992). Il conseguente deficit economico, l’inefficienza dei servizi e la dipendenza della politica hanno rese necessarie, come in un circolo vizioso, sempre nuove mediazioni clientelari al fine di soddisfare vecchi e nuovi bisogni. Le classi dirigenti meridionali hanno “costruito, alimentato, riprodotto, aggiornato, questo sistema di utilizzazione delle risorse difendendolo abilmente attraverso alleanze con le classi dirigenti nazionali e costruendo una rete di benefici che ha coinvolto le classi

---

<sup>24</sup> La nozione di “sviluppo senza autonomia” è proposta da Trigilia (1992) nel tentativo di descrivere il possibile innalzamento dei redditi e dunque dei livelli di consumo, in assenza di ricchezza, intesa come comando dei residenti in un territorio sulle risorse economiche e di sviluppo, inteso come capacità di generare reddito in maniera autonoma e produttiva.

inferiori”(Costabile, 2009: 22). In questo modo, non solo sono apparse alterate le dinamiche del consenso e dell'*accountability* verticale ma anche quelle della riproduzione della classe amministrativa ed imprenditoriale. Sembra perciò di poter sostenere che questo sistema socio-politico è innanzitutto il frutto dei comportamenti strategici delle élite e delle classi dirigenti che hanno innescato un circolo vizioso di offerta particolaristica-consenso clientelare- ridotto sviluppo- inefficienza delle istituzioni e dei servizi e nuova richiesta particolaristica (Brancaccio, 2013).

#### **2.4 Clientelismo, delegittimazione della legalità e welfare**

Il welfare è una grande conquista democratica. Gli strumenti di previdenza e assistenza sociale promuovono e rendono sostanziale il principio di eguaglianza perché assicurano che i diritti divengano beni fruibili. Rappresentano così il sostanzarsi di quelle libertà positive che, riconosciute come diritti del cittadino, trasformano libertà potenziali in garanzie. Per questo, è una contraddizione in termini il fatto che le prestazioni sociali siano ostaggio delle logiche particolaristiche del privilegio e del favore e che siano oggetto di scambi che riproducono disuguaglianze di potere. Esiste un profondo legame tra legalità, criterio democratico di regolazione della vita sociale e istituzionale fondato sul rispetto della legge e welfare, inteso come agente produttore di benessere e meccanismo istituzionale di promozione della solidarietà. Entrambi (legalità e welfare) sono strumenti volti a coniugare l'utile individuale e l'utile collettivo. I diritti all'uguaglianza sostanziale, i diritti a prestazioni, divengono elemento deresponsabilizzante se disgiunti dai principi di legalità e di uguaglianza formale cioè universalistica. Devono collocarsi dentro un sistema di regole statali poste a tutela di interessi generali perché, al di fuori di questa area, possono tramutarsi in favore accordato, pretesa perseguibile come merce, strumento volto al soddisfacimento di

interessi principalmente individuali e solo raramente collettivi. Affinché la legge dello stato si realizzi nella sua versione redistributiva nel modello democratico si presuppone l'affermazione di una cultura della legalità.

La legalità è alla base del rapporto tra cittadini e istituzioni e rappresenta lo spazio all'interno del quale acquisisce un significato più ampio il godimento di diritti sociali. Diversamente invece, come spiega Costabile nelle sue analisi sul tema costruite a partire da categorie weberiane (2009; 2012), nelle regioni meridionali esistono diversi spazi d'azione in cui la legalità risulta assai poco legittimata ed invece sono diffuse relazioni sociali tese a delegittimarla. Non è la differenziazione fra e la coesistenza di più fonti normative legittime a stupire. Infatti ovunque l'ordinamento legale convive con altri ordinamenti legittimi dell'agire, la legalità è uno dei fondamenti di legittimità esistenti nella modernità ma nello stesso tempo bisogna ricordare che è quello fondamentale. La questione che qui rileva attiene alla domanda su quale ordinamento sia ritenuto legittimo nell'ambito pubblico e istituzionale. La ricerca empirica che più avanti si presenterà rileva l'esistenza, nel Mezzogiorno ed attorno alla previdenza sociale agricola, di un modello diffuso di adesione alla norma non orientato alla credenza nella legalità ed al rispetto incondizionato della stessa, ma strutturato attorno a procedure interpretative volte ad omologare la razionalità della norma stessa con esigenze e interessi locali (o personali). Assai spesso, l'accesso al welfare nel sud d'Italia è stato improntato a "forme di legalità solo apparentemente legittime perché continuamente delegittimate da modelli di relazione sociale prevalenti che favoriscono comportamenti e credenze di altra natura" (Costabile, 2012: 58).

Il principio di legalità è alla base della sussistenza formale di un ordinamento legittimo razional-legale, ossia, fonda la sua validità normativa, misurabile nei termini dicotomici della presenza o assenza. In questo senso, la legalità, intesa come comportamento legale osservabile empiricamente, è l'agire conforme ed obbediente alla legge positiva.

Questa obbedienza può definirsi anche in maniera passiva o intermittente. La credenza nella legalità rappresenta un modello di agire sociale ed istituzionale in cui l'obbedienza formale alla norma coincide con l'adesione sostanziale al principio che pone la legge positiva dello stato come primaria fonte di legittimità e di obbligazioni. La credenza nella legalità è un fondamento di validità empirica ed effettiva di un ordinamento. Questo convinto aderire al valore della legge in sé è solo uno dei possibili modelli sociali di adesione al dettato della norma. Si definiscono, infatti, differenti processi di costruzione sociale della legalità. Il maggiore o minore diffondersi dell'obbedienza libera e convinta al modello razional-legale come modello prevalente e come l'unico chiamato ad orientare le azioni in determinati ambiti, può essere riconnesso a differenti fattori storici, economici, sociali e culturali. Ma il 'volto' che la legalità ha in una data società in un dato tempo dipende anche da come e quanto il valore del rispetto della legge si mostri utile e possieda una propria validità operativa. Solo laddove l'ordinamento giuridico è ritenuto valido perché creduto e perché utile fonte di regolazione sociale esso è pienamente obbedito. Il clientelismo politico ponendosi come efficace criterio di regolazione produce un indebolimento sostanziale della credenza nella legalità e frustra l'aspirazione della legge a porsi come primaria fonte di legittimità e di obbligazioni. L'accesso clientelare alle prestazioni di welfare contraddice il primato della legge rinforzando la validità di lealtà alegali o antilegali anche in un contesto formalmente regolato dal diritto. Questa contraddizione si rivela ancor di più quando le strategie clientelari si propongono e si mostrano concretamente quale strumento valido per accedere a risorse pubbliche.

Nel Mezzogiorno si è definito un vero e proprio sistema economico, politico e sociale basato sulla deformazione clientelare di alcuni meccanismi solidaristici e, proprio nel welfare, i gruppi clientelari hanno ricostruito buona parte del loro potere. Queste azioni manipolatorie situandosi al margine tra il legale affermato sul piano formale e 'l'illegale

consentito' hanno eroso i confini tra lecito ed illecito. Le utilizzazioni politico-clientelari delle risorse di welfare, nel già debole contesto del Mezzogiorno, hanno contribuito a produrre una forte discrasia tra validità normativa dell'ordinamento e validità empirica dello stesso. Il piegamento dei dispositivi di welfare a fini particolaristici, oltre a implicare le prevedibili nefaste conseguenze in termini di qualità dei servizi e dunque in termini di godimento sostanziale dei diritti sociali, ha generato pure esiti negativi 'indiretti'. L'utilizzo improprio delle risorse di previdenza e assistenza sociale ha prodotto una delegittimazione dei principi democratici di solidarietà e uguaglianza rafforzando una cultura basata sul privilegio e sul disvalore in base al quale, agganciandosi a catene clientelari, è possibile beneficiare di prestazioni sociali dovute o non dovute. La pervasività del clientelismo e della cultura personalistica che lo sostiene ha contribuito a produrre una certa ambiguità nel modo di concepire la cosa pubblica. Il connubio tra welfare e clientelismo, scindendo il diritto al benessere dal principio di uguaglianza e producendo confusione tra area del diritto e area del favore, rappresenta un accostamento ossimorico.

Nonostante questo, l'utilizzazione impropria delle prestazioni di welfare, radicatasi in particolar modo nel Mezzogiorno, è stata sostanzialmente legittimata poiché apparentemente sostenibile a livello economico, tollerabile a livello sociale, utilizzabile per ottenerne consenso politico. Un sistema significativo a livello nazionale con esiti in termini di integrazione fra il centro e le periferie. Come si illustrerà nel seguito di questo lavoro, è dai primi anni '90 che, al mutare degli scenari economici e politici nazionali (ed internazionali) che avevano reso possibile sostenerlo nonostante i suoi elementi di contraddittorietà e di spreco, questo 'modello di funzionamento' è definitivamente impleso. Il fatto che lo sviluppo di un sistema di scambi politico elettorali e clientelari sia da mettere in rapporto con le attività di demercificazione e destratificazione dello stato (Esping Andersen, 1990) comporta che le dinamiche di questi

scambi mutino profondamente al ridursi delle capacità distributive pubbliche.

A questo punto sorgono alcune domande. Come cambia il welfare italiano, edificato e ampliato secondo logiche di opportunità politico elettorale, in epoca di scarsità di risorse economiche e come reagisce alle sfide della 'post-modernità'? Come mutano le relazioni clientelari che hanno rappresentato una modalità di distribuzione delle risorse ed un sistema di raccolta ed organizzazione del consenso, al mutare degli equilibri redistributivi e distributivi (istituzionali, economici e politici) in cui si inserivano? In che forma e all'interno di quali circuiti di scambio vengono utilizzate, oggi, le prestazioni di welfare, venute meno, nell'epoca dell'*'austerità permanente'* e dell'individualismo nelle dinamiche di mediazione degli interessi, la legittimazione latente che quegli scambi avevano?

## **Capitolo 3**

### **Crisi e mutamenti dei sistemi di welfare e delle relazioni politico clientelari**

#### **3.1 La crisi dei sistemi di welfare a partire dagli anni '90 e la caduta del modello 'particolaristico-clientelare'**

Come prima evidenziato, alcune politiche di welfare hanno rappresentato, in particolare nel mezzogiorno d'Italia, un'opportunità di ridefinire la centralità sociale (ed economica) delle pratiche clientelari. Le risorse di welfare si sono caratterizzate per l'essere utilizzate come fonte privilegiata ai fini dell'acquisizione di potere clientelare e come oggetto di una manipolazione delle regole, così largamente tollerata e legittimata anche sul piano politico istituzionale, da configurarsi come una forma di sussidiatura mascherata. Le scelte politiche alla base dell'edificazione del sistema italiano di previdenza e assistenza sociale, contribuendo a caratterizzarlo come frammentato e particolaristico, hanno consentito e forse favorito, in un contesto caratterizzato da marginalità economica, legalità debole e pubblica amministrazione permeabile, questa rifunzionalizzazione delle relazioni di scambio clientelare al suo interno.

In particolare, alcune prestazioni di previdenza sociale agricola ed alcune tipologie di indennità di invalidità, hanno rappresentato, ancora più di altre risorse di welfare, l'occasione di definire un sistema di distribuzione clientelare strutturato e sistemico, la cui esistenza ha avuto un significato complessivo, in termini di utilità (economiche e politiche), per l'Italia intera. Un modello di intervento fondato sull'utilizzo politicamente strategico della spesa pubblica e sull'inglobamento nel sistema politico nazionale della clientela meridionale e delle sue capacità di organizzare il consenso.

La sussidiatura e l'assistenzialismo hanno prodotto un certo aumento dei consumi nel Mezzogiorno, così come la distribuzione clientelare delle risorse ha agito da fattore di regolazione sociale ma allo stesso modo, questa pratica ha contribuito ad indebolire i principi democratici di legalità, solidarietà, uguaglianza, trasparenza.

Fu nei primi anni '90 che questo modello di funzionamento, basato sulla logica del 'Keynesismo perverso' e della manipolazione 'legittima'<sup>25</sup>, implose. A mostrarne definitivamente l'insostenibilità contribuirono i radicali mutamenti degli scenari economici e politici nazionali (ed internazionali) che lo avevano, nei decenni precedenti, reso praticabile nonostante i suoi elementi di contraddittorietà. Le ormai improrogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica e la minore disponibilità di risorse distribuibili resero meno praticabili politiche di espansione delle tutele sociali secondo logiche di allargamento categoriale dettate da esigenze di consenso elettorale. Questo ha comportato una concreta diminuzione delle risorse disponibili allo scambio clientelare.

I primi anni '90 possono essere individuati, ai fini della chiarezza espositiva, come un momento di discriminazione, pur con tutti i limiti che l'individuazione di una cesura comporta. L'insostenibilità finanziaria delle politiche di welfare 'a maglie larghe' si è palesata in via definitiva in quegli anni data l'impraticabilità di alcune strategie (come lo scaricare i costi sul debito pubblico o il praticare svalutazioni della moneta nazionale) che avevano rappresentato, in precedenza, i principali meccanismi di aggiustamento utilizzati. L'intensificarsi dei processi di integrazione europea e l'esigenza di rispettare i criteri di Maastricht resero imprescindibile ed improrogabile l'avvio del risanamento dei conti pubblici. Il rischio concreto di 'restare fuori dall'Europa' condusse a un clima di urgenza che impedì di proseguire lungo la strada della

---

<sup>25</sup> Costabile, nel già citato *Legalità, manipolazione, democrazia* (2009) utilizza il concetto di manipolazione legittima per indicare come essa anziché un comportamento deviante fosse divenuta un'esigenza funzionale perché espressione di quella capacità di mediazione ed integrazione, sul piano locale e dei rapporti periferia-centro, che, invece, le istituzioni dello stato nazionale non sembravano in grado di svolgere adeguatamente.



distribuzione incontrollata di risorse pubbliche. L'avanzare dei processi di internazionalizzazione e globalizzazione economica e l'acquisizione di centralità di nuovi mercati misero sotto pressione le produzioni *made in Italy*, riducendo, fra le altre cose, l'importanza del Mezzogiorno come area di sbocco commerciale delle produzioni del Nord (Trigilia, 2012). Questo, data la palese riduzione dei ritmi di crescita, pose in discussione alcuni fattori nazionali di sviluppo e di integrazione centro-periferia. Inoltre, a mutare radicalmente furono pure gli equilibri politici e partitici nazionali (come già quelli internazionali dopo la caduta del muro di Berlino). La crisi politica seguita agli scandali di 'tangentopoli' (Della Porta, 1992; Magatti, 1996; Della Porta, Vannucci, 2007) definì cambiamenti così importanti negli assetti istituzionali, nelle dinamiche politiche e soprattutto interpartitiche e di potere (Cotta, Isernia, 1996), dall'essersi consolidata la prassi di indicare, in relazione a quei fatti, una sorta di passaggio da una 'prima' a una 'seconda' Repubblica italiana. Questi, fra altri elementi, non solo hanno mostrato la precarietà degli equilibri preesistenti, palesandone l'insostenibilità, ma pure hanno condotto i *policy makers* italiani ad avviare percorsi di riduzione della spesa pubblica e processi di riforma del welfare col fine di limitarne la natura espansiva. In particolare, la volontà di entrare nel mercato unico europeo, condividendo un'unica valuta, creò un clima di urgenza che alterò in modo significativo le convenienze di tutti gli attori politici e sociali, rappresentando una svolta per il nostro modello economico e sociale (Ferrera, Gualmini, 1999). I fatti di 'tangentopoli' si tradussero nel superamento di alcuni degli assetti, delle logiche e dei meccanismi che avevano contribuito a definire equilibri e dinamiche fra i soggetti della politica, e che influenzarono l'ideazione e l'implementazione delle politiche (anche quelle sociali) italiane. La necessità di controllare la (fino ad allora poco controllata) dinamica della spesa sociale fu, dunque, indotta da vincoli di natura economica e finanziaria e dall'emergere di nuove

opportunità di integrazione economica e politica, nonché da cambiamenti interni delle dinamiche e degli assetti istituzionali.

Allo stesso tempo, però, occorre iscrivere le esigenze di riforma dell'impianto di welfare italiano nella più generale crisi di sostenibilità di tutti i sistemi di welfare europei. Come scrive Ugo Ascoli “il periodo d'oro del welfare state era, già negli anni '80, definitivamente passato. Quella straordinaria invenzione europea che consentì per circa mezzo secolo di coniugare crescita economica con redistribuzione delle risorse e riduzione dell'emarginazione, espansione della produzione di merci con allargamento della sfera dei diritti sociali, (...) sembrò sempre meno utile a rispondere ai cambiamenti strutturali, sociali e culturali in atto nelle società post industriali” (Ascoli, 1999: 13).

Ai fini qui perseguiti non sembra necessario proporre una dettagliata disamina degli elementi che hanno condotto all'espansione prima e alla crisi poi dei sistemi di welfare. È opportuno però riportare alcune brevi considerazioni utili a spiegare perché tutti i sistemi nazionali di welfare europeo sono stati costretti, dalla fine degli anni '70 (in relazione a quella che O'Connor, [1979] descrive come la ‘crisi fiscale dello stato’), a modificare in modo sensibile le proprie politiche sociali.

Rispetto a questo, l'Italia non ha fatto eccezione. Nel corso degli anni '70 e '80, vennero progressivamente meno quei fattori di ordine economico, politico, sociale, ideale che avevano sostenuto, nei suoi anni d'oro, lo sviluppo del welfare europeo. La crisi del welfare dipese da “aspetti finanziari e relazionati ai mutamenti in atto nella struttura economica, tecnologico-produttiva e demografica di quasi tutti i paesi occidentali” (Paci, 2005: 65) che minarono le basi, gli equilibri e le utilità di un welfare fondato su premesse socio-economiche, politico-istituzionali ed ideali che stavano venendo meno. Oltre al mutamento degli equilibri politici, economici e finanziari internazionali, un peso rilevante hanno avuto un insieme di cambiamenti endogeni, gradualmente ma inarrestabili. Il mutamento di alcuni fattori demografici ha avuto una notevole incidenza

nel richiedere percorsi di cambiamento dei sistemi nazionali di welfare (un esempio è tipicamente rinvenuto nell'invecchiamento della popolazione e nella conseguente rottura dei cosiddetti patti intergenerazionali). Forte peso hanno avuto pure i mutamenti che hanno interessato le strutture economico-sociali nazionali (ne sono un esempio la flessibilizzazione e la terziarizzazione produttiva, la deregolazione e precarizzazione dell'occupazione, l'aumento degli impieghi atipici e la crescente eterogeneità sociale). Nuove sfide ai sistemi europei di welfare sono venute dal più generale insieme di cambiamenti sociali connessi all'avanzare dei processi di individualizzazione e secolarizzazione. Un esempio possibile è dato dal modificarsi della struttura e delle funzioni della famiglia, nonché delle relazioni e dei ruoli familiari e dalle conseguenti (ma non per questo realizzate) esigenze di riprogrammazione dei servizi pubblici. Infine, le più elevate aspettative di benessere e il mutare dell'intensità e del tipo di bisogni hanno mostrato l'inadeguatezza della stessa concezione dei diritti sociali come diritti di compensazione di fronte a un rischio. In effetti, per certa parte, "la tendenza ad evolvere verso uno stato di crisi era contenuta in nuce nelle premesse maggiori del modello di welfare state creato in Europa all'indomani della seconda guerra mondiale (Ascoli 1999: 27), cosicché, il modello sociale europeo fu costretto a fare i conti con nuove esigenze di sostenibilità economica e sociale. Sotto la pressione di queste trasformazioni, a partire dagli anni '80, tutti i welfare europei hanno avviato percorsi di riadattamento istituzionale e di ricalibratura della protezione sociale.

Queste esigenze di riadattamento, pur comuni ai paesi europei, hanno assunto profili diversi e portato a differenti risultati, in relazione a molti fattori: dalla specifica pressione esercitata dalle trasformazioni suddette, ai vincoli di bilancio, alle condizioni dell'economia, alle caratteristiche del contesto politico e istituzionale e dello stato sociale. I paesi con sistemi di welfare mediterraneo o sud europeo (Ferrera, 1996), fra i quali l'Italia, tra loro accomunati, tra le altre cose, dall'ingente debito pubblico, dalla scarsa

efficienza della burocrazia, dall'elevata evasione fiscale e dalla notevole economia sommersa, sono stati (e sono) in difficoltà nel definire modelli di welfare sostenibili, efficaci, efficienti e di qualità. Le tematiche e le sfide presenti a livello europeo, nel caso italiano, hanno assunto così tratti più problematici da riconnettere anche alle specificità e alle debolezze del sistema di welfare particolaristico-clientelare.

In Italia, sebbene gli anni '70 hanno rappresentato un decennio caratterizzato da alcune importanti riforme<sup>26</sup>, per tutti gli anni '80 il sistema di welfare è rimasto intrappolato entro un assetto polarizzato, diseguale ed insostenibile finanziariamente. Anche i provvedimenti restrittivi hanno avuto un certo carattere estemporaneo definendosi come frutto di emergenze contingenti piuttosto che come l'espressione di un ben definito progetto di riassetto. Eppure gli elementi di problematicità del welfare italiano erano già chiaramente delineati: il debito pubblico stava assumendo una consistenza sempre più allarmante; i vizi del 'welfare all'italiana' erano giunti ormai alle loro estreme conseguenze; la cattiva gestione e le utilizzazioni improprie delle prestazioni di welfare apparivano come una realtà consolidata. Dunque, solo nei primi anni '90 quell'insieme di circostanze economiche e politiche prima richiamate hanno fatto venire 'i nodi al pettine'. Infatti, se gli anni '70 possono essere individuati come quelli in cui il ciclo economico espansivo post bellico si

---

<sup>26</sup> Si pensi, e senza pretesa di essere esaustivi, agli interventi in materia di tutela previdenziale ed assistenziale (a mo' di esempio, all'istituzione della pensione sociale, di cui all'art. 26 della legge n.153/1969 e alla legge n.118/1971 sull'invalidità civile che istituisce le provvidenze economiche dell'assegno mensile e della pensione di invalidità), o anche al rafforzamento delle tutele in materia del lavoro e all'adozione dello Statuto dei Lavoratori (legge n. 300/1970). Ad inizio anni '70 sono stati introdotti nel nostro ordinamento separazione e divorzio (legge n. 898/1970). Di estrema rilevanza anche gli interventi nell'ambito del diritto alla salute: la legge n. 405/1975 e l'istituzione dei Consultori Familiari; la legge n. 833/1978 e l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale; la legge n.194/1978 e la disciplina delle interruzioni volontarie di gravidanza. A metà anni '70 è stata riformata l'intera materia del diritto di famiglia al fine superare ogni forma di subordinazione fra i coniugi (legge n.151 del 1975). Anche la prima normativa in materia di cura e sostegno dei soggetti tossicodipendenti è di quegli anni (legge n. 685/1975). Nel 1977 sono state abolite le classi scolastiche differenziali per gli alunni svantaggiati ed è stato assicurato il diritto allo studio ai minori portatori di handicap introducendo l'insegnamento di sostegno (legge n. 517/77). Emblematico, infine, l'intervento in materia di salute mentale, la cosiddetta legge Basaglia (legge n. 180/1978) che ha, nell'ambito psichiatrico, rappresentato una vera e propria rivoluzione.

arrestò, quelli successivi furono, in Italia, gli anni in cui si rese ormai palese una diminuzione dei ritmi della crescita economica. Ma solo dopo il crollo degli equilibri politici della cosiddetta prima repubblica e in relazione ai processi di integrazione monetaria europea e agli sforzi di risanamento dei conti pubblici che questi determinarono, il sistema dei servizi pubblici italiani cadde in una situazione di *austerity* permanente.

Austerità che la più recente crisi economica, quella di fine anni 2000, vissuta dall'Italia con estrema (e specifica) virulenza, non ha fatto che accentuare. Negli ultimi decenni sono state così avviate differenti politiche di tagli e contenimento della spesa sociale, non sempre seguite da forme sostanziali di ricalibratura e riprogrammazione della spesa e dei servizi verso nuovi bisogni o nuove modalità di intervento e di investimento sociale<sup>27</sup>. I provvedimenti di riorganizzazione e riassetto hanno ottenuto chiari risultati di riduzione della spesa pubblica e di diminuzione dei suoi tassi di crescita, operando un parziale miglioramento dei dati economici riferiti al welfare state italiano. Si è inoltre, attraverso una progressiva omogeneizzazione e riduzione della polverizzazione amministrativa e gestionale, ridotto il carattere frammentato del modello particolaristico italiano, avvicinandolo, per caratteristiche generali, agli altri sistemi di welfare continentali. Per altro verso, l'insieme delle attività di *retrenchment* ha prodotto, in mancanza di una sufficiente attività di ricalibratura, un aumento dei bisogni scoperti e delle disuguaglianze sociali (nonché del dualismo Nord-Sud).

La condizione di *austerity* permanente ha portato alla ricerca di una sorta di equità al ribasso. Emerge, per tanto, il rischio di un indebolimento delle tutele sociali in direzione di una sempre maggiore individualizzazione dei rischi e privatizzazione della spesa per servizi (Ascoli, Pavolini, 2012).

---

<sup>27</sup> Ai tagli dei governi tecnici dei primi anni '90 e dei governi di centro-sinistra Prodi, D'Alema e Amato pensati come premessa di un'attività di ricalibratura, sono seguiti i tagli senza riforme dei governi di centro destra, e di recente, i tagli e le riforme dell'impianto istituzionale e delle regole di accesso alle prestazioni 'costretti' dalla situazione di crisi economica del 2008 (Ascoli, Pavolini, 2012)

Se libertà, eguaglianza, giustizia e democrazia vivono e convivono attraverso lo stato sociale, i diritti dei cittadini dovrebbero essere tutelati al di là delle esigenze di contenimento della spesa pubblica ed indipendentemente dalle stesse *policies*, che rappresentano scelte pur sempre contingenti. Sottoporre il godimento sostanziale di diritti e spettanze sociali ad esigenze di tipo meramente economico-finanziario è paradossale, ma allo stesso tempo viene presentato come inevitabile. In effetti i diritti sociali sono (come e più di altri diritti) soggetti ai condizionamenti dell'economia, eppure, essi si propongono di correggere in senso egualitario l'azione del mercato. Se il consolidamento delle forme di stato social-democratiche ha rappresentato l'esito di processi di politicizzazione dell'economia in qualche modo, nell'epoca del welfare in *austerity* permanente, pare affermarsi una supremazia della sfera economica sulla sfera politica e sociale (Poggi, 2000).

Il welfare italiano di oggi è il risultato di quasi un trentennio di politiche di tagli solo a volte seguite da una parallela attenzione ad un lavoro di riformulazione. Tali politiche hanno ottenuto risultati apprezzabili su alcuni fronti e meno apprezzabili su altri. Ma è nel Mezzogiorno che il connubio tra un welfare storicamente strutturatosi come assistenziale, debole e improprio<sup>28</sup> e la diminuzione delle risorse pubbliche disponibili ha prodotto conseguenze nefaste.

Oggi, numerosi e differenti studi (Pavolini 2011, 2013; Kazepov, Barberis, 2013) concordano nel descrivere il sistema di welfare nei territori del Mezzogiorno come caratterizzato da allarmanti deficienze quantitative e qualitative che si traducono nell'incapacità dei servizi pubblici di garantire i livelli essenziali di tutela. Un 'sistema rovesciato' dato che esso non appare capace di rispondere compiutamente ai bisogni dei cittadini meridionali né si definisce come insieme di risorse in grado di

---

<sup>28</sup> In effetti potrebbe dirsi che non si è mai sviluppato, al Sud, un moderno sistema di servizi sociali caratterizzato dal diritto alle prestazioni (contrapposto alla discrezionalità), dall'universalismo (come opposto al particolarismo), dal proporsi obiettivi ampi di promozione del benessere (e non di sussidiazione o sussistenza).

compensare i disagi causati dalla marginalità economica che insiste in questi territori (Ascoli, 2011). In definitiva il welfare, nel Mezzogiorno, già trasformato nella sua essenza, appare come assai poco capace di tutelare i cittadini da bisogni vecchi e nuovi. Un welfare così scadente che, nei fatti, la possibilità di godimento sostanziale dei diritti sociali al Sud è negli ultimi anni sensibilmente diminuita (Nisticò, Cersosimo, 2013; Borgomeo, 2013).

Come visto, il conferimento di risorse pubbliche trattate come fossero beni individuali, in un welfare ricco, era riuscito, in passato, a garantire benefici diffusi contribuendo però, in un contesto sociale-economico e geografico debole, a rinforzare e a legittimare un rapporto distorto con la cosa pubblica. Pertanto, l'utilizzo strumentale dell'accesso a prestazioni di welfare ha deteriorato la qualità, efficacia ed efficienza dei servizi pubblici e contribuito a fare in modo che il modello di welfare del sud Italia si definisse come un caso estremo di welfare mediterraneo, deformato in senso meramente clientelare, sussidiaristico ed assistenziale. Di conseguenza, la diminuzione delle risorse in gioco a partire degli anni '90 si è innestata in un sistema di welfare già strutturalmente debole.

Le trasformazioni socio-politiche ed economiche hanno effetti sulle relazioni clientelari, così come queste contribuiscono a modellare il cambiamento recependolo e declinandolo nei contesti locali. Quindi, la perdita di forza distributiva delle istituzioni pubbliche ha indebolito l'idoneità delle reti clientelari a potersi riprodurre funzionando come sistema che, operando una distribuzione ampia di risorse pubbliche stabilmente disponibili, presentava capacità di organizzazione del consenso e di regolazione sociale.

### **3.2 Le trasformazioni del clientelismo: verso una sua ‘variante corrotta’**

Le interconnessioni tra welfare, ricerca del consenso politico e dell'utile economico e legalità vanno analizzate anche alla luce dei cambiamenti che interessano gli equilibri economici e politico-istituzionali. Come visto, il clientelismo si presenta come una modalità di conquista e consolidamento del potere e del consenso e come una strategia dal basso di ottenimento delle risorse; per questo esso va compreso all'interno della cornice del sistema economico (quantità di risorse disponibili) e del modo in cui si organizzano i rapporti politici alla ricerca di una distribuzione e redistribuzione delle risorse stesse.

La strategia della dipendenza e della appropriazione particolaristica delle risorse pubbliche è apparsa efficace fino a quando il sistema democratico ed economico italiano è stato capace di grandi spese redistributive sul piano territoriale e dunque, le reti clientelari, sono state in grado di acquisire risorse statali da distribuire a grandi masse di clienti. Nel contesto sociale, economico e politico dell'Italia della 'prima repubblica', lo scambio clientelare rappresentava una strategia con una sua logica che, integrata sistemicamente, sembrava un'opzione efficace per ottenere risorse e funzionava come sistema di distribuzione di beni pubblici, di organizzazione del consenso e di mediazione dei rapporti tra centro e periferia. La perdita di capacità distributiva delle istituzioni pubbliche, i cambiamenti negli equilibri politici e partitici e nelle dinamiche della rappresentanza, così come l'avanzamento dei processi di individualizzazione e secolarizzazione nelle relazioni sociali hanno rappresentato, negli ultimi decenni, elementi di discontinuità e di rottura dei precedenti equilibri.

A vedersi ridotta è, in questi mutati scenari, la capacità delle relazioni clientelari di produrre regolazione sociale operando, attraverso il controllo della catena della redistribuzione politica, una mediazione tra



interessi di potere delle élite ed esigenze della popolazione. Oggi il clientelismo non riesce ad agire come uno strumento di integrazione sociale e politica, capace di generare una certa crescita economica, se pur relativa, dipendente, discontinua e disordinata. Ossia: appare meno in grado di offrire risorse atte a ridurre gli effetti delle disuguaglianze economiche e sociali territoriali e, di conseguenza, meno capace di mobilitare ed orientare stabilmente il consenso elettorale.

La perdita di potere distributivo delle amministrazioni pubbliche ha determinato un inasprimento della competizione al fine di ottenere risorse gestibili clientelamente. Questa competizione già si era accentuata data la complessificazione degli scenari politico-partitici. Dagli anni '70 veniva scalfendosi il monopolio democristiano (Caciagli, 1977) che al Sud rappresentava pure il monopolio della mediazione clientelare. La fine di questo monopolio, lungi dal definire un mutamento qualitativo dei rapporti tra partiti- società civile- istituzioni, innestò piuttosto un clima conflittuale ed una maggiore spregiudicatezza nell'accaparrarsi le risorse e nel distribuirle in cambio di appoggi politici (Fantozzi, 1993). Tale stato di cose non ha impedito al clientelismo di funzionare come canale di reclutamento e fissazione del consenso; l'aumento delle parti in gioco, però, e la frammentazione degli interessi da soddisfare ha comportato la necessità di impiegare maggiori quantità di risorse e di reperirle a qualunque prezzo. Oggi, il processo di erosione del clientelismo politico e della sua capacità di organizzare il consenso, coniugando categorialità e particolarismo, si innesta anche nel clima generale di caduta delle grandi ideologie e delle identità partitiche, nella crescente delegittimazione della politica e nel discredito delle classi dirigenti. In altri termini, la crisi dello strumento di rappresentanza 'partito', della sua forza, della sua organizzazione e ramificazione sui territori, delle sue capacità di aggregazione della domanda, ha avuto ripercussioni sulle relazioni clientelari che dal partito muovevano (Brancaccio, 2012). La crisi del sistema di regolazione politica (come dato nazionale) ha reso più precaria

l'opera di distribuzione di beni e di aggregazione delle domande svolta dal clientelismo. Il mutamento degli scenari politici ed economici nazionali ha determinato quindi una rottura degli equilibri a sostegno del modello distributivo-clientelare.

Allo stesso tempo, i processi di intensificazione delle sollecitazioni del mercato e di moltiplicazione delle opportunità di cambiamento nel Mezzogiorno hanno innescato una “riduzione del contenuto di appartenenza e una dilatazione degli aspetti di scambio e mercificazione nella relazione clientelare” (Fantozzi, 1997: 9). Questi processi che hanno investito gli scambi clientelari, connessi all'accrescimento del peso dell'elemento strumentale in tutte le relazioni sociali, ne hanno ridotto gli elementi affettivi e tradizionali che li caratterizzavano, comportando un'ulteriore perdita di capacità regolativa. Il sistema clientelare era in grado di agire regolazione sociale solo in presenza di importanti flussi in entrata di ricchezza prodotta altrove ed agendo come criterio particolaristico di allocazione delle risorse permeato sia da elementi di reciprocità che di scambio. L'essere dotate di senso di appartenenza e il poggiare su credenze di natura affettiva e tradizionale, se pur strumentalizzate alla promozione di interessi privati (Arrighi, Piselli, 1985), ha fornito, a lungo, alle relazioni clientelari stabilità e legittimità interna.

Venute gradualmente a mancare ad oggi le condizioni che rendevano la distribuzione clientelare politicamente ed economicamente utile e a prima vista sostenibile (ed inglobata nel sistema nazionale e per questo sostanzialmente tollerata se non legittimata), una volta variate le basi d'appoggio e gli elementi di senso dell'agire clientelare, tende ad affermarsi un ‘nuovo tipo di clientelismo’. Un clientelismo “pervasivo eppure in crisi perché prigioniero delle domande e delle pratiche particolaristiche che alimenta, delle aspettative di massa che nei decenni trascorsi ha generato, ma che non può più adeguatamente soddisfare” (Costabile, 2009: 36). Un clientelismo che funziona su base individuale e

personalistica (il rapporto è diadico, come nelle forme di clientelismo notabile, ma è privo di elementi di fedeltà, deferenza, paternalismo e protezione) e che vede indebolirsi gli elementi di categorialità che caratterizzavano la sua azione negli anni '60 e '70. Il fondamento di senso dell'agire, tanto dei patroni quanto dei clienti, sembra poggiare, oggi più di ieri, su una razionalità di scopo volta alla soddisfazione di interessi materiali e a breve termine e guidata esclusivamente da valutazioni razionali di massimizzazione dei vantaggi. La relazione patrono-cliente tende così ad assumere i caratteri di un rapporto contrattuale, se pur informale. Lo scambio clientelare sembra, sempre più spesso, "sincronico e sciolto da vincoli", (Brancaccio, 2012: 268), volto ad acquisire risorse alla ricerca dell'arricchimento personale e del controllo del mercato politico. In questo modo, questa variante del clientelismo sembra definirsi come un rapporto sociale che promuove la "micro-imprenditorialità politica" (Brancaccio, 2013: 7). La raccolta del consenso continua a servirsi di meccanismi clientelari ma secondo logiche individualistiche e totalmente deideologizzate, in assenza di principi d'ordine e di stabilità e di elementi di fidelizzazione, aggregazione e sintesi. Questi circuiti di scambio sono maggiormente instabili ed indeterminati ma anche meno soggetti al controllo di una organizzazione centralizzata con comuni riferimenti valoriali e programmatici.

Per tutte queste ragioni, oggi, gli scambi clientelari appaiono meno capaci di rimanere, per quanto in maniera puramente formale, nei confini della legalità. Si definiscono, piuttosto, relazioni di scambio che, al fine di ottenere le risorse necessarie, richiedono una manipolazione sempre più spregiudicata ed utilitaristica delle norme. La manipolazione clientelare ha potuto mantenersi al confine tra lecito ed illecito in presenza di risorse legalmente reperibili (da gestire secondo logiche particolaristiche) e di spazi di azione discrezionale all'interno dei quali muoversi liberamente. La 'caduta' distributiva e la perdita di utilità sistemica e di legittimazione del modello precedente di relazioni clientelari hanno reso più difficile

mantenere gli scambi e le posizioni di potere e di vantaggio ad essi connesse, senza ricorrere, in maniera estesa e sistematica, ad una ricerca illegale di spazi d'azione e di risorse.

In un contesto caratterizzato da ridotti mezzi a disposizione e da un accesso più rigido e regolamentato ai beni pubblici, la mobilitazione al fine di ottenerli per via illegale si è resa prima 'opportuna' e poi 'necessaria', sia dall'alto che dal basso'. Si osservano così nuovi piani di convergenza, inediti accostamenti e compenetrazioni tra sistemi alegali (come quello clientelare), sistemi illegali (come, ad esempio, i comitati d'affari fondati sulla corruzione), sistemi criminali (come quello mafioso).

A questo proposito è possibile allora parlare di 'variante corrotta del clientelismo' (Robles, 2011). Questo per evidenziare come i due sistemi, quello clientelare e quello corrotto, pur analiticamente distinti, si mostrano strettamente intrecciati, alimentandosi reciprocamente e generando circoli viziosi (Dalla Porta, 1996; Caciagli 1996; Máiz 2006; Vannucci, 2009); ma soprattutto, per dare conto di come si sono affievolite le distanze nelle stesse modalità e nei contenuti di questi due modelli di relazione. Siamo in presenza di un assottigliamento degli elementi che solitamente, nell'analisi scientifica, vengono posti a distinguo di queste due differenti pratiche neopatrimoniali<sup>29</sup>. In letteratura, la corruzione viene definita come un fatto illegale, illecito e clandestino, che si sostanzia in uno 'scambio occulto' (Pizzorno, Della Porta, 1992) che intercorre fra chi esercita il proprio potere di fare o non fare qualcosa, o di trasmettere informazioni riservate a beneficio di una terza parte che promette una contropartita economica (Vannucci, 2012). Uno dei discrimini tra scambio corrotto e

---

<sup>29</sup> Come precisa Costabile (2007), il termine neopatrimoniale è usato da Eisenstadt (1974) per indicare la presenza, nelle strutture istituzionali moderne ed universalistiche, di fenomeni e comportamenti riconducibili ad una forma di potere tradizionale in cui l'autorità politica ha un rapporto tendenzialmente esclusivo con il corpo amministrativo che viene utilizzato in senso particolaristico anziché universalistico, potendo ciò implicare o meno la violazione delle leggi. Con il termine neopatrimoniale si richiamano dunque quei "fenomeni, sempre più ricorrenti nel campo dell'economia, della politica, delle professioni e degli apparati amministrativi, che riguardano l'uso personale di beni delle amministrazioni pubbliche o private teso al raggiungimento di un vantaggio particolaristico da parte di chi esercita o è in qualche modo legato al potere" (Coco, Fantozzi, 117:2012).

scambio clientelare è individuato nel differente medium dello scambio. Lo scambio corrotto si traduce in una compravendita ossia il suo movente principale è il denaro. Specificità dello scambio clientelare è che esso si caratterizza per la presenza di una contropartita relativa a prestazioni non definite e non direttamente quantificabili, il movente principale è il potere e la relazione intreccia elementi strumentali e fiduciari. La corruzione politica comporta uno scambio di decisioni pubbliche per denaro; l'essenza del clientelismo è il trasformare diritti in favori o il concedere favori differenziati (Della Porta, 1996). Corruzione e clientelismo hanno pure elementi in comune come, ad esempio, l'essenza di scambio informale, la natura reticolare, l'utilizzo privato del pubblico e il trattamento dei beni pubblici come fossero elementi divisibili. In entrambi i casi si opera una colpevole confusione tra pubblico e privato, sebbene questi siano chiaramente distinguibili. Eppure, nel caso della corruzione, questa confusione è illegale ed illecita, nel caso del clientelismo la confusione dovrebbe mostrarsi prevalentemente come illegittima (Vannucci, 2012). In altre parole, mentre gli attori di una relazione clientelare dovrebbero operare giusto alla frontiera tra legale permesso ed illegale punibile, nella corruzione politica si sorpassano deliberatamente e consapevolmente i limiti della legalità. Per queste ragioni, si può parlare di una 'variante corrotta del clientelismo' per alludere a come la relazione clientelare sia oggi più estemporanea, individualistica e basata sulla circolazione del denaro, oltre che più esplicitamente inserita all'interno di un 'fatto' illegale. Si tratta di un processo di secolarizzazione ed economicizzazione della relazione clientelare che la rende maggiormente contrattuale, costruita attorno a una logica esclusivamente strumentale e utilitaristica, costituita da scambi più brevi e instabili volti a soddisfare interessi materiali ed a breve termine. Per tanto, la rottura dei vecchi equilibri clientelari non ha incrementato processi di regolazione sociale e politica fondati sulla legalità e sulla trasparenza. Sembra invece abbia lasciato il posto a manipolazioni ben più gravi ed a una appropriazione

delle risorse sempre più corrotta, vicina a fenomeni di privatizzazione degli spazi redistributivi che impatta sul welfare locale. In altre parole, le strategie di manipolazione informale ricorrono sempre più di frequente “alla cassetta degli attrezzi illegali” (Sgroi, 1996: 60). In questo modo, il clientelismo politico si definisce, sempre più spesso, come una spoliatura dei servizi pubblici ad opera di privati al fine di ottenerne profitto economico o controllo elettorale. D'altronde Roth aveva già osservato che il clientelismo esprime, per certi versi, il patrimonialismo delle società contemporanee, ancora tradizionali in qualche loro aspetto (1990).

La riduzione di spesa sociale ha quindi sottratto risorse (materiali e simboliche) al sistema clientelare di massa ma non ha impedito l'affermazione e la diffusione di altre e più gravi forme di illegalità. Come si vedrà, lo scambio clientelare è un elemento ancora presente ma trasformato: spesso, quando si avvale di prestazioni di welfare è perseguendole illegalmente che le ottiene.

### **3.3 Un welfare dotato di minori possibilità distributive e maggiormente esposto all'illegalità**

I segni che le utilizzazioni particolaristiche e clientelari hanno lasciato nel sistema di welfare si mostrano oggi con particolare forza e lo caratterizzano, soprattutto nel Mezzogiorno, per la forte centralità dei trasferimenti monetari, per la scarsa qualità dei servizi universalistici e per l'inadeguatezza dei servizi socio-assistenziali. Inoltre, una parte del sistema di welfare pare essere oggetto di attività pericolose sotto il profilo della legalità. Sembra, in effetti, essersi definito un “passaggio, in alcune aree del paese e per alcuni tipi di interventi, da un modello clientelare basato su programmi nazionali ad un modello in parte clientelare in parte criminale” (Ascoli, Pavolini, 2012: 459). Il contesto economico sempre più interconnesso e difficile e gli equilibri politici sempre più complessi ed

instabili hanno indotto nuove opportunità e nuovi legami tra politica, clientela e lobbies economiche alla ricerca del consenso, delle risorse, dell'utile. Questi legami trasversali interessano anche ampie zone del centro e del nord Italia<sup>30</sup>. In altre parole, come numerose inchieste giudiziarie dimostrano, si è definita una commistione, che pare più spinta, tra clientelismo e corruzione politica, tra reti affaristiche illegali e sistemi criminali, con l'obiettivo di utilizzare risorse di welfare ai propri scopi<sup>31</sup>.

Nel Mezzogiorno le dinamiche di scambio del vecchio welfare clientelare sembrano, almeno in parte, un residuo del passato e le relazioni clientelari nel welfare, sempre più spesso, appaiono come conseguenti ad azioni illegali integrate in complessi sistemi di frode volti all'ottenimento indebito delle risorse. Il sistema di servizi socio-assistenziali appare meno 'particolaristico-clientelare' di ieri, mentre reti

---

<sup>30</sup> Sebbene utile ai fini della chiarezza espositiva, è sempre improprio ragionare come se esistesse una radicale cesura tra Nord e Sud e come se esistesse un unico Mezzogiorno omogeneo per caratteristiche, problematiche ed identità. È vero che le questioni dell'utilizzo clientelare delle prestazioni di welfare interessano con maggiore pervasività il Mezzogiorno, dove si sono radicate e dove hanno prodotto più visibili effetti negativi, innestandosi su un tessuto sociale, economico e politico problematico. Chiaramente, però, questi fenomeni non erano e non sono certo assenti nel resto del Paese. D'altronde pensarli come fossero esclusivi del Mezzogiorno è 'cosa priva di buon senso', un fatto così grave non può essere attribuito solo ad alcune regioni soprattutto se esso si manifesta all'interno di uno stato nazionale ossia di una unità territoriale e politica con un sistema dei partiti comune, leggi ed apparati amministrativi comuni, organizzazioni di rappresentanza comuni. Oggi, sebbene sia nel Mezzogiorno dove alcuni fenomeni sono vissuti con maggiore virulenza (e dove più direttamente producono conseguenze negative in termini di qualità della democrazia), ampie zone del centro e del nord Italia sono interessate da casi di illegale utilizzo delle risorse di welfare, come, per altro, evidenziato da molte indagini giudiziarie.

<sup>31</sup> Pensiamo ai recenti scandali legati al caso Mafia Capitale e ai fatti emersi nell'ambito delle inchieste Mondo di mezzo e Mondo di Mezzo 2 e delle operazioni rispettivamente condotte a dicembre 2014 e a giugno 2015 (i cui sviluppi sono tutt'ora in corso data la prosecuzione delle indagini condotte dei ROS e della Procura Distrettuale Antimafia di Roma). Le indagini hanno accertato l'operatività di una pervasiva struttura mafiosa, "Mafia Capitale" appunto, e di un ramificato sistema corruttivo che era volto a condizionare illecitamente l'esito di svariate gare, appalti e finanziamenti pubblici. In particolare, tramite una rete di cooperative sociali, il gruppo criminale traeva proventi dalla gestione di servizi socio assistenziali nel settore dell'accoglienza a Rom e migranti. A proposito di un'altra recente indagine giudiziaria che ha riguardato, questa volta in Campania, i responsabili locali della Caritas e dell'ONLUS 'Un'ala di riserva, particolare attenzione meritano le dichiarazioni rese da Raffaele Cantone, attuale presidente dell'Autorità nazionale Anticorruzione. La Procura ha contestato, anche in questo caso, il compimento di illeciti e frodi nella gestione di strutture residenziali per migranti. Cantone, a commento di questi fatti, si è dichiarato pubblicamente: "esterrefatto", poiché "se anche il mondo dell'impegno sociale fa registrare questi episodi è chiaro che, il livello di diffusione del malaffare, è tale che nessuno da solo ce la può fare nel contrasto alla corruzione", Fonte: <http://www.ilsettemezzomagazine.it/2015/05/25/napoli-truffa-migranti-procura-indaga-delegato-caritas/>

affaristiche ed organizzazioni criminali sono ormai entrate nel mondo del welfare. Sembra, in altre parole, in crisi di sostenibilità l'esistenza di un mercato politico assistenziale (Ferrera, 2006) mentre avanzano forme di 'capitalismo politico criminale' (Triglia, 2012). Gli scambi di risorse di welfare contro riconoscimento sociale, elettorale o economico si fanno sempre più illegali, data la maggiore difficoltà, in un contesto complesso, povero di occasioni ma ricco di diseconomie, di conservare potere, consenso e privilegi clientelari mantenendosi nella legalità. Si direbbe definita una trasposizione da forme di 'legalità debole' (La Spina, 2005), e di illegalità non palese, di manipolazione e applicazione selettiva delle norme, a forme di 'illegalità forte' (*ibidem*), ossia di violazione esplicita, dolosa, illecita e dunque sanzionabile di norme penali. In entrambi i casi "il posto delle regole è mobile, ricco di zone d'ombra sensibili a manipolazioni o violazioni" (Chiodo, 2013: 13). In passato, l'utilizzazione clientelare del welfare appariva come un modello di "illegalità diffusa e quotidiana" (Scamuzzi, 1996:10). Una manipolazione delle norme difficilmente inquadrabile in una categoria di reato specifica, penalmente o civilmente perseguibile. Queste attività di utilizzo improprio delle prestazioni di welfare coinvolgevano porzioni ampie di popolazione, erano piuttosto tollerate non essendo oggetto di controlli e sanzioni (sociali o istituzionali) e non risultavano appannaggio di una minoranza (più o meno estesa) di devianti. Al contrario, ai nostri giorni, sono state poste nuove condizioni e nuovi vincoli anche agli attori di quelle relazioni clientelari che, specialmente nel Mezzogiorno, utilizzavano come moneta di scambio risorse di welfare.

Alla caduta del vecchio sistema manipolativo è conseguita una situazione di 'instabilità' connessa all'indebolimento dell'integrazione sociale, economica e politica che procurava. La minore accessibilità agli scambi ha accelerato processi di marginalizzazione ed esclusione sociale e determinato tentativi di appropriarsi, anche con la violenza e l'azione illecita, dei benefici dai quali ci si è trovati esclusi.



Tuttavia, la centralità che le forme di ‘illegalità forte’ hanno acquisito, dipende anche dal tipo stesso di regolazione agita dal sistema clientelare, dai suoi ‘effetti collaterali’, dai suoi costi sommersi, dalle conseguenze che genera nel medio-lungo periodo. Pur essendosi definito come un’opzione efficace per gli individui allo scopo di ottenere risorse e come una strategia di regolazione con una sua logica, il sistema clientelare ha prodotto una forte delegittimazione dei fondamenti di regolazione razional-legali (incentivando quelli extralegali). Il sistematico utilizzo clientelare di beni e risorse pubbliche ha implicato il venir meno di una chiara distinzione tra formale ed informale, privato e pubblico, diritto e favore, legale ed illegale. La manipolazione si è definita come un *modus vivendi* efficace radicandosi la convinzione che il privilegio è di chi può aggirare la legge. In un contesto particolarmente problematico, come quello del Mezzogiorno, tutto ciò ha contribuito a valorizzare, in quanto utili, le ‘competenze di illegalità’. L’offerta selettiva di prestazioni di welfare, trattate come fossero beni privati, ha impattato sull’organizzazione dei servizi sociali e sui codici cognitivi e simbolici sedimentati, indebolendo la legalità e abbassando il livello di fiducia sistemica. Si è così delineato un circolo vizioso tra clientelismo, utilizzo dei dispositivi di welfare, riduzione della fiducia istituzionale, cattivo funzionamento dei servizi e indebolimento della legalità. Il sistema clientelare, come modalità ricorrente di rapporto con la cosa pubblica, ha definito un processo di erosione della legalità che si è protratto per molti decenni penetrando nel cuore dell’azione istituzionale. In definitiva, il dirottamento dei dispositivi di welfare a fini particolaristici ha prodotto conseguenze negative sia in merito all’applicazione dei principi solidaristici che veicolando una pedagogia istituzionale negativa. Questo, in combinazione alla crisi di efficacia distributiva delle istituzioni centrali, ha favorito il definirsi di un ‘allargamento dell’area dell’illegalità nel welfare’ (Ascoli, Pavolini, 2012).

Il percorso che va dal riconoscimento dei diritti, all'offerta di servizi e prestazioni, al loro godimento può quindi subire notevoli deviazioni e deformazioni. La questione del mezzogiorno d'Italia e delle utilizzazioni distorte della previdenza sociale a tutela del lavoratore agricolo a tempo determinato, all'analisi della quale sarà dedicato il prossimo capitolo, risulta, a questo proposito, particolarmente interessante ed emblematica.

Tali prestazioni previdenziali, ancora più di altre, hanno rappresentato, durante tutti gli anni '60, '70, '80 del secolo scorso, l'occasione di definire un sistema di distribuzione di massa, distorto poiché ripiegato in senso particolaristico e clientelare ed improprio perché definitosi come una forma di sussidiazione mascherata, quasi un reddito minimo non ufficiale eppure normativamente disciplinato come una prestazione di tipo occupazionale-previdenziale. Mentre in tempi di abbondanza di risorse pubbliche disponibili queste prestazioni sono divenute merce di uno scambio clientelare diffuso e popolare, con esiti specifici in termini di regolazione sociale, oggi, in tempi di scarsità di risorse e di politiche sottrattive, queste indennità sono spesso al centro di complessi sistemi di truffa, organizzati al fine di carpirle del tutto illegalmente. I casi odierni di appropriazione sistematica ed illegale delle indennità a tutela del lavoratore agricolo a tempo determinato hanno destato l'attenzione dell'opinione pubblica e sono stati al centro di indagini giudiziarie tutt'ora in corso. Questi reati sembrano mostrare una ben triste evoluzione: dalla legittima rivendicazione di una tutela sociale si è passati alla politicizzazione dei diritti sociali e poi alla economicizzazione e mercificazione degli stessi, fino a sfociare nella costruzione di un vero e proprio sistema illegale.

Come si vedrà, lo studio dell'utilizzazione impropria delle prestazioni previdenziali agricole in Calabria invita a ragionare su come l'equazione tra affermazione dei diritti sociali, espansione del welfare, uguaglianza e democrazia possa essere, in determinati casi, messa in questione.

## Capitolo 4

### Le inchieste ‘Senza Terra’ ed OMNIA. Due casi di studio

#### 4.1 La previdenza sociale agricola, i reati di truffa ed il conseguimento indebito di erogazioni pubbliche

L’Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), ente che per il suo ruolo istituzionale eroga prestazioni sociali di vario tipo, risulta tra i soggetti pubblici maggiormente danneggiati dai reati di indebita percezione di erogazioni a danno dello stato (316- *ter* c.p.), di truffa (640 c.p.) e di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (640- *bis* c.p.)<sup>32</sup>.

Il settore previdenziale agricolo, segnatamente in alcune aree del Mezzogiorno, è, nel merito, uno degli ambiti a più elevata criticità. L’assetto previdenziale di questo settore produttivo presenta elementi specifici rispetto all’ordinamento previdenziale generale, soprattutto data la stagionalità del lavoro e la conseguente natura precaria e giornaliera di parte largamente maggioritaria della manodopera prestata. Nel sud Italia,

---

<sup>32</sup> L’art. 316-*ter* del Codice Penale, Libro Secondo, Titolo II ‘Dei delitti contro la pubblica amministrazione’, sanziona l’‘Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato’ ossia, la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere o l’omissione di informazioni dovute, finalizzata a conseguire indebitamente erogazioni pubbliche. Si configura il reato di cui sopra “salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall’articolo 640-*bis*”. L’art. 640, Libro Secondo, Titolo XIII ‘Dei delitti contro il patrimonio’, definisce il reato di truffa, ossia, quello commesso quando “chiunque, con artifici o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno”. L’art. 640- *bis* introduce l’aggravante della ‘Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche’, reato punito con la reclusione da uno a sei anni e per il quale si procede d’ufficio. Dunque, mentre l’art. 316- *ter* sanziona l’obbligo di verità delle notizie riferite dal soggetto beneficiario all’ente erogatore (sia come condotta attiva che omissiva), e l’art. 640 individua il reato generico di truffa, l’art. 640-*bis* punisce la sussistenza dolosa di artifici e raggiri idonei ad indurre in errore la vittima, ossia lo stato, eludendo attivamente le normali possibilità di verifica e controllo con il fine di conseguire un ingiusto profitto.

isole escluse, sono impiegati in agricoltura ben 202.694 operai a tempo determinato e solo 18.219 operai a tempo indeterminato<sup>33</sup>.

Le specialità di questo regime previdenziale, che esistono sia dal punto di vista contributivo (essendo previsto un regime di agevolazioni), che applicativo e delle prestazioni, traggono origine e motivazione dalle peculiari caratteristiche con cui si svolge il lavoro agricolo. In altre parole l'atipicità e la precarietà dei rapporti di lavoro e le condizioni proprie che caratterizzano (e ancor più in passato, caratterizzavano)<sup>34</sup> questo settore, hanno richiesto la previsione di strumenti specifici. Eppure, probabilmente, è proprio il peculiare modo in cui si configura l'accesso alle coperture previdenziali poste a tutela degli operai agricoli dipendenti a tempo determinato a lasciare, più di quanto non accada per settori del lavoro e della previdenza differentemente disciplinati, il fianco scoperto alle illegalità. Difatti, la disciplina sostanziale delle singole prestazioni previdenziali e le modalità di accertamento dei soggetti protetti si configurano secondo un peculiare sistema 'a giornate' dovuto alla non necessaria corrispondenza fra il periodo di assunzione alle dipendenze e l'effettiva prestazione d'opera.

L'indennità di disoccupazione agricola è, oggi, a seguito di diversi interventi riorganizzativi e di riforma<sup>35</sup>, accessibile agli operai agricoli a

---

<sup>33</sup> Il dato, l'ultimo disponibile al momento in cui si scrive, è calcolato come media annua su base mensile e si riferisce all'anno 2014. Fonte: INPS, Osservatorio sul mondo agricolo dipendenti, Numero operai agricoli dipendenti nel mese, media annua, 2014, <http://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/azagritav4/index01.jsp>

<sup>34</sup> Auspicabilmente, l'evoluzione delle condizioni strutturali e socio-economiche del settore agricolo, data la modernizzazione delle produzioni, dovrebbe condurre e di fatti sta conducendo, ad un progressivo adeguamento e ad una rimodulazione, anche in termini di confluenza, del disegno applicativo della previdenza sociale agricola in quello generale comune anche ad altri settori.

<sup>35</sup> Fin dai primi anni '60 sino ai primi anni 2000, l'ordinamento prevedeva differenti trattamenti previdenziali di disoccupazione agricola e, nello specifico, uno ordinario e due speciali, ai quali, dal 1988 (legge n. 160), si aggiunse la disoccupazione ordinaria a requisiti ridotti. Queste indennità, differentemente disciplinate, si sostanziano in indennizzi di diversa entità monetaria in relazione al numero di giornate agricole lavorate (almeno 102 in biennio; almeno 101 in un anno; almeno 151 in un anno; per la indennità a requisiti ridotti, almeno 78 giornate annue). Gli indennizzi venivano percepiti durante un numero di giorni calcolato secondo formule di computo specifiche e differenti nelle singole fattispecie (come si avrà modo di dettagliare *infra*). Si configurava quindi un complicato sistema 'a soglie' ad oggi sostanzialmente riformato in direzione di una netta semplificazione. In particolare, con la riforma del 2007 (legge n. 247, art.

tempo determinato che abbiano realizzato almeno 102 giornate di lavoro<sup>36</sup> in un biennio, se iscritti negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli dipendenti per l'anno cui si riferisce la domanda. Al fine di ottenere la prestazione occorre godere di almeno due anni di anzianità nell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria<sup>37</sup>. L'indennità è quantificata come il 40% del salario medio convenzionale spettante al lavoratore ed è percepita per un numero di giornate pari a quelle lavorate nel limite massimo di 355 (o 366)<sup>38</sup>. L'indennità di disoccupazione è integrata dagli assegni al nucleo familiare esattamente come disciplinato per le altre categorie di lavoratori. Inoltre, i lavoratori agricoli a tempo determinato che abbiano prestato almeno 51 giornate di lavoro, nell'anno precedente o nell'anno in corso, hanno diritto alle indennità di malattia. Il periodo indennizzabile per malattia è pari al numero di giorni di iscrizione negli elenchi e fino ad un massimo di 180 giorni nell'anno solare, essendo

---

1 comma 55) si è intervenuti direttamente a ridisciplinare il settore riportando ad una unica percentuale di indennizzazione (40% del salario previsto) le situazioni precedentemente diversificate in disoccupazione ordinaria a requisiti ridotti, indennità ordinaria ed indennità speciali. La norma riporta ad unitarietà anche le formule di calcolo della durata delle indennità (precedentemente diversificate) introducendo il semplice criterio, quello attuale, di erogare la prestazione con riferimento alle giornate di lavoro effettivamente prestate, entro il limite delle 365 annue, *Cfr.* Circolare INPS numero 24 del 20-2-2009. Più di recente, la legge n. 92/2012 (la riforma del mercato del lavoro cosiddetta 'Fornero'), con la previsione di cui all'art. 2 comma 69, è intervenuta abrogando tutte le 'vecchie' indennità di disoccupazione ordinaria a requisiti ridotti (di cui all' art.7 comma 3 del DL. 86/1988), compresa, dunque, quella agricola. Di conseguenza, oggi, dopo l'entrata in vigore della riforma del 2012, si definisce una unica prestazione di disoccupazione agricola.

<sup>36</sup> Tale requisito può, a seguito della già citata riforma del 2007 (legge n. 247/2007), essere perfezionato mediante il cumulo con la contribuzione relativa ad attività dipendente non agricola purché, l'attività agricola, sia prevalente nell'anno o nel biennio di riferimento. Inoltre possono essere utilizzati, al fine di compiere il requisito delle 102 giornate di lavoro biennali, anche i contributi figurativi relativi a periodi di maternità obbligatoria e congedo parentale, se compresi nel biennio utile (non però i contributi relativi ai periodi di malattia indennizzati). Possibili agevolazioni, al fine del raggiungimento del requisito, sono altresì previste nel caso in cui le attività agricole presso cui la manodopera è prestata siano state danneggiate da eventi calamitosi naturali (come disciplinato, in riforma della disciplina previgente, dall'articolo 1, comma 65, della già citata legge n.247/2007).

<sup>37</sup> Il requisito si soddisfa o mediante l'iscrizione negli elenchi agricoli per almeno due anni o, in alternativa, con l'iscrizione negli elenchi per l'anno di competenza della prestazione e l'accreditamento di un contributo contro la disoccupazione involontaria per attività dipendente non agricola precedente al biennio di riferimento della prestazione.

<sup>38</sup> Più esattamente, la prestazione è percepita (l'anno successivo) per un numero di giorni uguali a quelli effettivamente lavorati (l'anno precedente) dato che, ai fini del computo, vengono detratte le giornate di lavoro indennizzate ad altro titolo pur se sono valide ai fini del raggiungimento del requisito stesso.

poi l'indennità, nel merito, disciplinata come per le altre categorie di lavoratori<sup>39</sup>. Anche i permessi e i congedi a tutela della maternità e della paternità spettano al bracciante agricolo in relazione al compimento del requisito delle 51 giornate annue di contribuzione giornaliera e sono disciplinati conformemente a come previsto per la generalità dei lavoratori<sup>40</sup>. In sostanza quindi, gli operai che hanno lavorato durante il numero minimo di giornate previste dalla legge hanno diritto d'accesso a diverse tutele previdenziali: indennità di disoccupazione, assegni al nucleo familiare, coperture previdenziali in caso di malattia o maternità, contributi validi ai fini pensionistici.

Questa, a grandi linee, l'impalcatura del sistema italiano di previdenza sociale di tutela del settore agricolo, complesso normativo che, tipicamente, è stato fonte di un improprio (a volte illecito) sostentamento dei redditi personali. Queste indennità infatti, come ci si proporrà di illustrare, sono lungamente state al centro di attività politiche e assistenziali di sussidiazione e di una distribuzione clientelare diffusamente consentita. Ad oggi, negli ingranaggi della previdenza sociale agricola sono andati strutturandosi veri e propri sistemi economici e sociali deviati. Questo accade soprattutto nel Mezzogiorno, dove, per altro, si concentra la larghissima maggioranza del bracciantato agricolo italiano. Difatti, nel 2014, in Italia, il numero degli operai agricoli a tempo determinato (OTD) si attesta alle 464.372 unità. Di questi ben 291.885 sono residenti nel Sud e isole, 85.522 nei territori del Nord-est della penisola, 53.895 nelle regioni del Centro Italia e 33.070 nelle aree del Nord-ovest<sup>41</sup>. Per queste ragioni, il settore agricolo è stato ripetutamente controllato dall'Istituto previdenziale che ha provveduto a costituire

---

<sup>39</sup> L'importo è pari al 50% della retribuzione media giornaliera per i primi 20 giorni e al 66% per i giorni successivi della stessa malattia ed è erogato per tutte le giornate feriali comprese nel periodo di malattia.

<sup>40</sup> Testo unico sulla maternità e paternità, d.lgs. n. 151/ 2001 e successive modificazioni.

<sup>41</sup> Il dato, l'ultimo disponibile al momento in cui si scrive, è calcolato come media annua su base mensile. Fonte, INPS, Banche dati (osservatorio statistico sul mondo agricolo), <http://www.inps.it/portale/default.aspx?iMenu=12&bi=03&link=BANCHE+DATI+E+BILANCI>

speciali *task force* ispettive, che operano esclusivamente nelle zone a rischio del sud Italia.

Di queste attività ispettive speciali si trova una nota puntuale fra le pagine dei Rapporti annuali Inps relativi agli anni 2009 e 2010. In particolare, nel Rapporto effettuato dall'Istituto per l'anno 2010 si legge: “nel settore dell'agricoltura l'azione ispettiva è stata particolarmente orientata al fenomeno dell'utilizzo di manodopera agricola stagionale (...). L'attività ispettiva si è concentrata sul fenomeno delle truffe ai danni dell'Istituto realizzate mediante l'instaurazione di fittizi rapporti di lavoro, attività quest'ultima gestita prevalentemente dalle organizzazioni criminali. Infatti, nel settore agricolo si iscrivono negli elenchi persone che non lavoreranno ma che risultano virtualmente regolari, per cui otterranno le relative prestazioni. Un doppio danno per l'INPS: si pagano prestazioni non dovute ai falsi regolari e contemporaneamente non si incassano i contributi evasi”<sup>42</sup>. Con riguardo ai risultati ottenuti, i dati desumibili dal Rapporto annuale INPS 2011 e relativi alle attività ispettive, parlano di 66.347 rapporti di lavoro annullati perché fittizi nell'arco di un anno e su base nazionale (con un risparmio per prestazioni non erogate di 199 milioni di Euro); il Rapporto annuale INPS 2010 menziona 81.548 rapporti di lavoro in agricoltura annullati (con un risparmio in prestazioni non erogate calcolato in 224 milioni di Euro). Nel 2009, unico anno per il quale il Rapporto prevede un'analisi del dato scorporata su base regionale, l'INPS segnala 98.376 falsi braccianti individuati in Italia, di cui 13.262 (il 13,5%) in Calabria. A questo proposito, i giornalisti d'inchiesta Stella e Rizzo, in un recente saggio, scrivono: “dal 2003 al 2009 i furbetti del poderino denunciati sono stati

---

<sup>42</sup> Fonte, INPS, Rapporto annuale 2010 (pag. 270). Già l'anno precedente l'Istituto segnalava che: “nelle regioni del sud Italia, è proseguita la lotta alle truffe connesse alle fittizie iscrizioni di braccianti in agricoltura. Sono state impegnate consistenti *task force* di ispettori in queste regioni a rischio con l'obiettivo primario non solo di reprimere ed avviare a recupero le somme indebitamente erogate ma soprattutto di prevenire le false iscrizioni, intervenendo prima dell'effettiva erogazione delle prestazioni accessorie”, Fonte, INPS, Rapporto annuale 2009, (pag. 92). Tutti i Rapporti annuali sono pubblicati in formato elettronico all'indirizzo: <http://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b9899%3b4940%3b&lastMenu=4940&iMenu=12&p4=2>.

569.841 (...) e nel 2009 l'INPS segnala 1 falso bracciante ogni 294 abitanti scoperto in Basilicata; 1 ogni 242 in Sicilia; 1 ogni 163 in Campania; 1 ogni 157 in Puglia; e ben 1 ogni 151 abitanti in Calabria quando la media italiana è di 1 ogni 611 ma è condizionata dai casi abnormi su detti”(2013: 153).

In effetti, lo stesso numero di operai agricoli a tempo determinato presenti in Calabria è significativo. È chiaro che la cospicua quantità di braccianti agricoli presenti su di un territorio non è di per sé indicativa dell'esistenza di sacche di frode. La quantità di manodopera stagionale impiegata dipende da fattori molteplici: dal tipo di attività agricola esercitata, dalle caratteristiche della tipologia aziendale prevalentemente diffusa, dalle esigenze dettate da clima e territorio e dalle diverse tipologie di coltura. La prevalenza, in Calabria, di colture agrumicole ed olivicole, impone la richiesta di numerosa manodopera stagionale, tuttavia, il dato numerico è tale da essere comunque significativo. Solo per accennare: nel 2013 la Calabria contava con 52.631 operai agricoli a tempo determinato, scesi, nel 2014 a 51.843 unità<sup>43</sup>. Questo la rende la terza regione italiana per numero assoluto di operai bracciantili presenti (preceduta da Puglia e Sicilia, seguita dalla Campania). Chiaramente, se si pondera il dato assoluto sul numero di popolazione in età da lavoro questa cifra assume ancora maggiore significatività: la Calabria è, se confrontata alle regioni italiane che presentano i massimi valori rilevati per numero di operai agricoli a tempo determinato, quella con la maggiore percentuale di bracciantato agricolo sul totale della popolazione fra i 15-64 anni. Più del 4% della popolazione di riferimento (3,9 in provincia di Cosenza) a fronte del 1,6% dell'Emilia Romagna<sup>44</sup>, che, per avere un termine di paragone, possiede una Superficie Agricola Utilizzata pari a 1.064.213 ettari, il

---

<sup>43</sup> Fonte, INPS, Banche dati (osservatorio statistico sul mondo agricolo), <http://www.inps.it/portale/default.aspx?iMenu=12&bi=03&link=BANCHE+DATI+E+BILANCI>

<sup>44</sup> Elaborazioni a cura dell'autrice, anno 2013.



doppio di quella calabrese<sup>45</sup>. Le stesse peculiarità emergono dai dati disponibili in merito al numero di operai agricoli a tempo determinato percettori di prestazioni di disoccupazione. Nel 2013, il 75,6% dei percettori risiede nella macro area ‘sud e isole’, un dato importante anche se in calo di circa 7 punti percentuali rispetto al medesimo nel 2009. Nel 2013, il 16,5% delle indennità di disoccupazione agricola erogate su base nazionale sono state percepite da assegnatari residenti in Calabria. Circa il 6,5% (il 6,4 in provincia di Cosenza) della popolazione in età da lavoro gode di questo tipo di prestazione, il che fa, della Calabria, la prima regione italiana in assoluto anche per rapporto tra percettori delle indennità di disoccupazione e popolazione totale in età da lavoro<sup>46</sup>.

Se queste informazioni quantitative possono solo essere indicative di un probabile stato di criticità del settore, i fatti che di seguito ci si propone di analizzare lasciano pochi dubbi in proposito: le prestazioni previdenziali agricole sono, oggigiorno, specialmente in alcuni territori, al centro di una fitta rete di illeciti. Emerge, cioè, un quadro di illegalità diffusa che comporta un ingente spreco di risorse pubbliche e rilevanti conseguenze a livello collettivo. Le risorse di welfare, come si vedrà, sono utilizzate per acquisire illecitamente profitti e posizioni di potere. Questo avviene sia ad opera di gruppi affaristici o delinquenti più o meno organizzati, sia da parte di “attori criminali «corporati», mafiosi in senso proprio, cioè riconducibili alle mafie tradizionali per modalità di azione e di organizzazione, tutti comunque accomunati dal fatto di essere specializzati nell’estrazione particolaristica di risorse di welfare” (Ascoli, Sciarrone, 2015: 220).

---

<sup>45</sup> La superficie agricola utilizzata della Calabria è pari a 591.198 ettari. Fonte, ISTAT (6° censimento agricoltura, 2010) <http://www.istat.it/it/censimento-agricoltura/agricoltura-2010>

<sup>46</sup> Fonte, INPS, Banche dati (osservatorio Politiche occupazionali e del lavoro), elaborazioni a cura dell’autrice, <http://www.inps.it/portale/default.aspx?iMenu=12&bi=03&link=BANCHE+DATI+E+BILANCI>

## 4.2 L'Inchiesta 'Senza Terra'

Ad ottobre 2012 un'inchiesta della Procura della Repubblica di Rossano (CS) condotta dagli uomini della Guardia di Finanza del Comando Provinciale di Cosenza e denominata 'Senza Terra', ha smascherato una frode di notevole entità ai danni dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale. La quantità di denaro indebitamente sottratta alle casse dell'Istituto è stata stimata in circa 11 milioni di euro. Questa operazione di polizia, condotta nella mattina del 19 ottobre 2012, ha insistito su diversi comuni dell'alto Ionio cosentino, nella zona della Sibaritide: Corigliano Calabro<sup>47</sup>, Cassano allo Ionio, Rossano. Il lavoro delle forze dell'ordine ha portato all'emissione di 92 avvisi di garanzia e al sequestro preventivo di beni equivalenti a circa 66 milioni di euro per i reati di associazione a delinquere finalizzata alla truffa aggravata e continuata ai danni dell'INPS, peculato, corruzione, abuso d'ufficio, falso, accesso abusivo a sistemi informatici e violazione della normativa in materia elettorale. Si è certamente trattato di una delle più imponenti operazioni di polizia fra quelle realizzate in Calabria ai fini di smantellare sistemi fraudolenti volti alla percezione indebita di erogazioni pubbliche.

---

<sup>47</sup> Anche in questo caso, come già visto in riferimento al più generico dato calabrese, è significativo il numero di operai agricoli a tempo determinato residenti. In particolare si propone, in tabella, una rielaborazione di dati relativi alla cittadina di Corigliano Calabro, al centro delle indagini del 2012.

Anno	Popolazione Tot. Corigliano	Numero OTD Corigliano	Popolazione 15-64 Corigliano	% OTD su popolazione 15-64
2008	39.373	10.013	27.271	36,7%
2009	39.824	10.412	27.611	37,7%
2010	40.493	11.039	28.094	39,3%
2011	40.548	10.811	28.102	38,5%
2012	38.515	10.182	26.487	38,4%
2013	39.093	8174	26.892	30,4%
2014	40.330	8113	27.641	29,4%

Tab. 1, Serie storica (2008-2014) numero di OTD Corigliano Calabro e % OTD su popolazione 15-64. Fonti: INPS, Elenchi nominativi annuali degli operai agricoli a tempo determinato, dei compartecipanti familiari e dei piccoli coltivatori residenti nel Comune (dati 2013 e 2014 provvisori); ISTAT, Indicatori demografici della popolazione, <http://demo.istat.it/>; elaborazioni a cura dell'autrice.

Al momento in cui si scrive la vicenda risulta essere ancora sub iudice<sup>48</sup> ma gli inquirenti ritengono che, nel periodo che va dal 2004 al 2012, fosse continuativamente operativo, nei comuni cosentini di Corigliano Calabro, Rossano e aree limitrofe, un gruppo delinquenziale che, organizzandosi in maniera stabile e capillare, ha ottenuto di carpire illegalmente grandi quantità di denaro pubblico. Le indagini, infatti, hanno condotto la Procura a denunciare l'operatività, nella zona agricola della Piana di Sibari, di "una stabile struttura organizzativa finalizzata a commettere una serie di reati contro la Pubblica Amministrazione e di truffe al sistema nazionale previdenziale e a creare sistematiche occasioni di commissione di illeciti (...) così da far indebitamente conseguire ad un rilevante numero di soggetti prestazioni previdenziali agricole"<sup>49</sup>.

La frode veniva realizzata a partire dall'istituzione di cooperative agricole di servizio prive, in realtà, di qualunque capacità tecnico operativa, finanziaria, patrimoniale. Aziende fantasma, in molti casi mancanti persino di una sede legale e di una contabilità credibile. Le società cooperative di servizio, cosiddette aziende 'senza terra', sono aziende volte principalmente alla fornitura, a committenti terzi, di beni e servizi in agricoltura. Questa formula aziendale è stata massicciamente utilizzata dai soggetti coinvolti nel compimento dei reati di cui qui si discorre, essenzialmente perché consentiva di massimizzare la portata dei guadagni illeciti. In alcune realtà operative territoriali dell'Istituto, le problematiche legate al riconoscimento ai fini previdenziali dell'assetto giuridico-organizzativo di queste aziende hanno rappresentato un caso unico, significativo ed annoso.

---

<sup>48</sup> Al momento in cui si scrive, il processo si trova in fase di udienza preliminare. La Procura della Repubblica ha prodotto 83 richieste di rinvio a giudizio che sono al vaglio del GUP competente. Il fatto che, a distanza di due anni dalla conclusione delle indagini preliminari (ottobre 2013), l'iter processuale sia fermo agli atti prodromici all'istituzione del processo penale di merito paventa, chiaramente, il rischio che vengano prescritte diverse fra le posizioni in oggetto.

<sup>49</sup> Richiesta di Rinvio a Giudizio, depositata il 13/01/2015, Procura della Repubblica di Castrovillari, pagg. 1-2.

Una faccenda altamente complessa dal punto di vista amministrativo e della gestione procedimentale, per altro una questione in ‘divenire’, che si prova qui a tratteggiare. Sostanzialmente, nella prassi amministrativa di alcune sedi territoriali INPS e in specie nella zona del rossanese, si era definita un’errata gestione dei procedimenti di iscrizione aziendale e di rilascio dei registri a seguito di Denuncia Aziendale<sup>50</sup>. Questa, ha condotto ad accettare, nell’alveo delle aziende agricole, imprese che per la natura dell’attività prevalente esercitata, in ogni caso, anche qualora fossero esistite, sarebbero dovute essere inquadrare in altro settore aziendale e previdenziale. Questa gestione non ortodossa delle attività di rilascio dei registri d’impresa, che sia dolosa o colposa, o forse originata da una normativa di difficile lettura, trovava fondamento in un’interpretazione, poi rivelatasi non correttamente fondata, del disposto riformato (d.lgs. n. 228/2001) dell’art. 2135 del Codice Civile. Il testo riformato definisce in maniera più ampia la figura dell’imprenditore agricolo e l’insieme di attività che possono ritenersi connesse all’agricoltura<sup>51</sup>. Come ad oggi chiarito dall’Istituto previdenziale, le società cooperative di servizio non

---

<sup>50</sup> La Denuncia Aziendale -DA- (art. 5 d.lgs. n. 375/1993 e successive modifiche), è un documento che le aziende sono chiamate a produrre all’Istituto entro 30 giorni dall’inizio dell’attività agricola e nuovamente qualora ci siano modificazioni sostanziali sul fabbisogno lavorativo dell’azienda (dal 2006, legge n. 81/2006, si trasmette esclusivamente per via telematica). Il fine è quello di comunicare all’Istituto l’esatta situazione aziendale rilevabile alla data di presentazione della denuncia medesima, fornendo tutte le informazioni volte ad identificare l’azienda, inquadrandone con esattezza la natura giuridica e la tipologia, descrivendo e quantificando il fabbisogno lavorativo della stessa sia ai fini contributivi che della gestione delle anagrafe delle aziende agricole. A seguito di accettazione della D.A. presentata l’INPS riconosce l’azienda e rilascia il relativo registro d’Impresa, cfr. INPS, sito web istituzionale:<http://www.inps.it/portale/default.aspx?SID=0;5773;6118;6119;6121;&lastMenu=6121&iMenu=1>

<sup>51</sup> L’Articolo 2135 del Codice Civile prima delle modifiche del 2001, definiva imprenditore agricolo: “chi esercita un’attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all’allevamento del bestiame e attività connesse. Si reputano connesse le attività dirette alla trasformazione e all’alienazione dei prodotti agricoli, quando rientrano nell’esercizio normale dell’agricoltura”. Dopo la riforma, la figura dell’imprenditore agricolo è descritta come esercizio di “attività di coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento di animali e attività connesse. Per coltivazione del fondo, per silvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso (...). Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall’allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l’utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell’azienda normalmente impiegate nell’attività agricola esercitata (...)”.

possono essere considerate aziende agricole perché la semplice raccolta di prodotti non è considerabile come una fase del ciclo biologico. Inoltre, un'azienda che fornisce manodopera, mezzi e strumenti ad altre imprese agricole per la gestione di una o più fasi del ciclo biologico, qualora la manodopera, i mezzi e gli strumenti forniti non siano connessi ad una attività agricola che sia la principale e prevalente attività aziendale, non è assimilabile ad un'impresa agricola ma ad altra tipologia<sup>52</sup>.

Ora: in seno all'operazione di polizia Senza Terra sono state oggetto di indagine almeno 23 cooperative agricole di servizio. Le aziende impiegavano un gran numero di operai, falsamente contrattualizzati, chiamati a lavorare su terreni inesistenti o differentemente destinati, oppure inconsistenti per dimensione o tipologia rispetto al numero di lavoratori e di giornate lavorative denunciate. Sovente, le committenze, che sarebbero dovute essere giustificative delle attività di lavoro, qualora esistenti, erano falsamente attribuite a proprietari a volte ignari, a volte defunti, spesso, nei fatti, nullatenenti. Dunque: ai fini di commettere l'illecito, venivano artatamente costituite cooperative agricole 'senza terra' ossia aziende chiamate ad erogare servizi in agricoltura presso committenti proprietari di terreni destinati alla coltivazione. Le società cooperative, istituite ad hoc, divenivano lo strumento attraverso il quale conseguire l'apertura di posizioni contributive presso l'Istituto. A questo scopo veniva 'confezionata' l'imponente documentazione giustificativa necessaria a produrre le relative Denunce Aziendali e a legittimare un certo fabbisogno di manodopera (falsi contratti di committenza agricola, false scritture private, visure catastali, documenti di identità e ricevute di

---

<sup>52</sup> Allo scopo di dirimere la situazione derivante dall'errato inquadramento aziendale ai fini previdenziali delle cooperative di servizio e di operare i dovuti chiarimenti, la direzione centrale dell'INPS ha prodotto una circolare, la numero 126 del 2009. Successivamente, la questione è stata oggetto dell'attenzione, ancora più puntuale, della direzione regionale calabrese dell'Istituto. Gli uffici regionali, istituendo a tal fine una Commissione agricoltura, hanno così prodotto un "Vademecum": un documento interno volto a uniformare gli adempimenti delle singole realtà operative territoriali e a dare indicazioni specifiche nel merito della gestione delle cosiddette aziende 'senza terra'. Nonostante questo, la faccenda delle aziende 'senza terra' non può dirsi risolta. Ad oggi, infatti, sono numerosi i contenziosi giudiziari avverso le procedure di disconoscimento delle giornate di lavoro agricolo effettuate dall'INPS.

pagamento falsificate, buste paga e documentazioni fiscali non veritiere). Successivamente, dopo averne così creato i presupposti, poteva simularsi l'assunzione di un numero rilevante di braccianti agricoli, di solito, per altro, sproorzionato rispetto al fabbisogno già falsamente dichiarato all'INPS. Trimestralmente le posizioni lavorative venivano comunicate all'INPS attraverso il modello D.M.AG. (Dichiarazione di Manodopera Agricola)<sup>53</sup>, come previsto dalla normativa di settore. Il numero di giornate attribuite dall'Istituto a ciascun lavoratore sulla base di una rielaborazione delle comunicazioni D.M.AG effettuate dalle aziende è il presupposto per ottenere le previste indennità previdenziali.

L'obiettivo finale era quindi simulare l'esistenza di prestazioni di lavoro agricolo effettuate alle dipendenze di cooperative di fatto inesistenti e prestate a supposti committenti. Il fine era quello di far risultare, a ciascun lavoratore, un numero di giornate idoneo a conseguire le prestazioni previdenziali secondo la normativa di settore. La volontà era quella di impiegare il maggior numero possibile di operai agricoli: come si vedrà in seguito, infatti, *“più cooperative, più operai, più soldi, più voti”*<sup>54</sup>. I lavoratori fittizi, di intesa con i promotori ed i componenti del sodalizio criminale, al fine di godere dei diritti derivanti dallo status di dipendenti a tempo determinato nel settore agricolo, erano disposti a versare somme determinate di denaro. Esisteva una vera e propria compravendita delle giornate lavorative, affidata a persone che, partecipi dell'associazione, operavano con l'obiettivo di collocare sul mercato false giornate di lavoro. Così, è stata individuata dagli inquirenti una cerchia di persone che, sul territorio, parevano rappresentare uno “stabile presidio

---

<sup>53</sup> Si tratta della comunicazione della manodopera agricola (nominativi e numero di giornate) effettuata dalle aziende all'Istituto, a posteriori e a scadenze trimestrali. La comunicazione è necessaria ai fini dell'accertamento dei contributi dovuti e delle prestazioni di previdenza ed assistenza sociale spettanti (anche questa comunicazione, dal 2006, legge n.81, si trasmette solo per via telematica). La denuncia si compone di due parti: la prima nella quale occorre fornire i dati aziendali e le informazioni necessarie per il calcolo contributivo; la seconda, predisposta per l'indicazione dei dati occupazionali e retributivi dei lavoratori al fine di implementarne le posizioni assicurative, Cfr. INPS, sito web istituzionale: <http://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=0;5773;6118;6119;6121;&lastMenu=6121&iMenu=1>

<sup>54</sup> sindacalista FLAI CGIL Corigliano, intervista del 14 maggio 2015, Corigliano (CS).

territoriale” per la compravendita di “pacchetti di giornate lavorative”<sup>55</sup>. La Procura ha ricostruito le cifre di un vero e proprio tariffario: 500/600 euro per ottenere l’assegnazione di 51 giornate; 1000/1200 euro per ottenere 101 giornate; fino a 1500 euro per vedersene attribuite 151. Risulta realmente complesso contabilizzare adeguatamente la quantità di persone che nel corso degli anni ha percepito illegalmente le spettanze previdenziali ma a seguito delle verifiche ispettive interne e dei lavori della Guardia di Finanza sono state contestate, solo in relazione ad una prima fase delle indagini, più di 4000 posizioni di lavoratore agricolo a tempo determinato.

La pratica di comperare ‘pacchetti di giornate agricole’ percepita come piccola, se non irrilevante, illegalità era, in questo caso, la punta di un iceberg. Questo complesso sistema non avrebbe funzionato se non ci fossero state migliaia di famiglie pronte ad accettare l’illecito scambio guardando a questo come fosse un imbroglio poco censurabile o addirittura giustificabile, data l’endemica scarsità di occasioni di lavoro e l’alto indice di povertà relativa. Dal praticante nello studio legale alla casalinga, dal dipendente pubblico allo studente, dal delinquente spicciolo alla persona con disabilità. Alcuni percepivano indebiti vantaggi economici di tipo previdenziale partecipando al sistema dall’esterno, poiché era prevista l’assunzione alle dipendenze di una cooperativa dietro il corrispettivo di una somma. Altri invece risultavano percepire indennità non dovute poiché direttamente partecipi, generalmente assieme ad altri membri della propria famiglia, dell’organizzazione truffaldina.

Per la Procura si tratta di un’associazione a delinquere dotata di una precisa e stabile articolazione organizzativa. Nella vicenda giudiziaria sono stati coinvolti: (sedicenti) imprenditori agricoli; i responsabili, il personale dipendente e i collaboratori di un ente di patronato; consulenti del lavoro e commercialisti; politici e amministratori locali; dipendenti

---

<sup>55</sup> Informazione di Garanzia e Nomina del difensore d’ufficio, depositata il 9/10/2012, Procura della Repubblica di Rossano, pag. 7.

pubblici e privati. Diversi quindi erano gli attori sociali coinvolti capaci di ricavare dal sistema specifiche utilità e tra loro legati in modo da ricoprire ruoli e posizioni interdipendenti. Come racconta un ispettore di vigilanza INPS direttamente coinvolto nei lavori di controllo che poi hanno dato impulso all'inchiesta giudiziaria: *“abbiamo scoperto un intreccio incredibile, una frode organizzata a tavolino che coinvolgeva un numero di persone impressionante. (...) Il sistema si fondava sulla benevolenza di patronati, sindacati, consulenti, commercialisti, di gente che aveva conoscenze informatiche: insomma, visure catastali falsificate, carte di identità false, mancanza di controlli degli enti preposti. Si è capito che c'erano professionisti che nella zona si occupavano di tutto e che tutti lo sapevano: se vuoi risolto il problema della cooperativa vai da P., vai da S.”*<sup>56</sup>. Il gruppo era quindi dotato di una “notevole competenza di tipo tecnico, essendo presenti al suo interno specifiche figure professionali”<sup>57</sup>. Le cooperative condividevano tra loro prove documentali alterate, identiche e trasmigranti, come se ci fosse una sorta di bagaglio di strumenti documentali illeciti utilizzabili e riutilizzabili ad appannaggio del gruppo. Ed è nella produzione e nella trasmissione di queste documentazioni che avrebbero giocato un ruolo di primo piano alcuni dottori commercialisti, consulenti del lavoro, consulenti contabili oggi indagati per i reati di associazione a delinquere e ritenuti fra le menti del sistema fraudolento. La presenza di un ristretto gruppo di professionisti in relazione a quasi tutte le cooperative attenzionate ha lasciato pensare, infatti, ad un ruolo specifico di questi esperti. La costanza con cui il nome di alcuni appare in relazione ad aziende agricole fra loro legate fa pensare che ciascun consulente del lavoro si occupasse della gestione tecnica e fiscale di alcuni ‘pacchetti’ di false cooperative. Specificatamente, il ruolo di questi professionisti all'interno dell'organizzazione sarebbe consistito nell'utilizzare le strutture organizzative e le risorse tecniche e umane del

---

<sup>56</sup> ispettore di vigilanza INPS (2), intervista del 10 luglio 2015, Rende (CS).

<sup>57</sup> Richiesta di Rinvio a Giudizio, depositata il 13/01/2015, Procura della Repubblica di Castrovillari, pag. 1.



proprio studio professionale al fine di gestire sia la fase di costituzione delle cooperative agricole, curando ogni intervento sull'assetto societario che, di seguito, operando la trasmissione telematica alle sedi INPS di tutte le documentazioni previste. Gli stessi professionisti si sarebbero occupati di fornire ai referenti e ai gestori di 'pacchetti' di giornate agricole la falsa documentazione attestante i rapporti di lavoro. In altre parole, questo gruppo di esperti costituiva, secondo gli inquirenti, "la regia tecnica del sistema"<sup>58</sup>.

Se i dottori commercialisti e i consulenti del lavoro curavano i rapporti tra gli enti pubblici e le aziende, ad occuparsi di richiedere le prestazioni intermediando il rapporto tra cittadini richiedenti/fruitori e pubbliche amministrazioni erogatrici era, come lecitamente accade, il personale di un ente di patronato. Difatti gli enti patronali sono istituzionalmente preposti a curare i rapporti tra cittadini ed enti previdenziali<sup>59</sup>. Nel caso in esame, però, come ricostruito dalle indagini, la sede territoriale dell'EPAS, Ente Patronale di Assistenza sociale<sup>60</sup>, svolgeva i suoi compiti istituzionali in funzione di un disegno delittuoso. In particolare, secondo gli inquirenti, il responsabile di fatto del patronato, in stretta collaborazione con il titolare formale di detta struttura e con la partecipazione di dipendenti e collaboratori della stessa, utilizzava strumentalmente gli uffici patronali come collettore di richieste illecite di prestazioni previdenziali. In sostanza, secondo gli inquirenti, il patronato

---

<sup>58</sup> Richiesta di Rinvio a Giudizio, depositata il 13/01/2015, Procura della Repubblica di Castrovillari, pag. 12.

<sup>59</sup> Gli istituti di patronato e assistenza sociale, riconosciuti dal d.lgs. n. 804/1947 e oggi disciplinati dalla legge n. 152/2001, sono persone giuridiche di diritto privato che svolgono un servizio di pubblica utilità e sono costituiti dalle confederazioni e le associazioni nazionali di lavoratori che siano in possesso di dati requisiti. Le funzioni del patronato sono principalmente volte ad offrire assistenza e consulenza gratuita mirata al conseguimento di prestazioni previdenziali, sanitarie e di carattere socio-assistenziale. I patronati ricevono un finanziamento pubblico, attraverso un fondo specifico accantonato presso gli istituti di previdenza. Il finanziamento è trasferito ai patronati in maniera proporzionale all'attività svolta (pratiche andate a buon fine) ed è accordato con un sistema a punteggio, che riconosce, agli enti patronali, da zero a sei punti in relazione ad ogni tipologia di servizio svolto.

<sup>60</sup> L'ente patronale EPAS è promosso dal sindacato F.N.A. (Federazione Nazionale Agricoltura) aderente alla CONFESAL (Confederazione Sindacati Autonomi Lavoratori). La struttura di un sindacato autonomo è molto più snella di quella di un sindacato confederale.

EPAS era prevalentemente utilizzato al fine di curare l'accesso indebito alle indennità previdenziali<sup>61</sup>. L'ente si occupava di seguire l'intero iter amministrativo di gestione del rapporto previdenziale, dalla richiesta delle indennità fino alla liquidazione degli importi e, in caso di rigetto delle domande, sino all'eventuale ricorso amministrativo. All'interno dell'ente patronale si lavorava al fine di “conservare e sempre più ampliare il portafoglio di falsi braccianti agricoli di cui il patronato disponeva”<sup>62</sup>. Posizione di particolare rilievo dentro al quadro investigativo è quella occupata dall'ex responsabile del patronato (tuttavia responsabile di fatto dello stesso), considerato dagli inquirenti il principale promotore ed organizzatore dell'associazione a delinquere, l'anello di congiunzione tra i vari consulenti del lavoro, i gestori delle false cooperative, l'INPS, i falsi braccianti. La centralità assunta, all'interno dell'organizzazione, dal responsabile di fatto del patronato pare sia stata sfruttata da questi al fine di acquisire voti di preferenza secondo schemi di corruzione elettorale. A questo proposito gli inquirenti contestano l'esistenza di un sistema di “voto di scambio in forza del quale il vantaggio offerto e garantito all'elettore è di tipo previdenziale”<sup>63</sup>. Secondo quanto ipotizzato in fase di indagine, i successi politici ed elettorali che il responsabile di fatto della struttura ha ottenuto in occasione delle elezioni comunali e provinciali del 2009, sarebbero inscindibilmente legati alla parallela attività nel patronato. L'indagato sarebbe stato capace di condizionare e controllare le preferenze

---

<sup>61</sup> Le attività della medesima sede territoriale dell'ente di patronato EPAS sono entrate nel mirino degli inquirenti nell'ambito di un'altra inchiesta: *Medical Market*, di gennaio 2015. Questa indagine, condotta dalla Polizia di Stato e dalla Guardia di Finanza di Cosenza e coordinata dalla Procura della Repubblica di Castrovillari, ha visto indagate 144 persone, tra le quali l'ex responsabile e una delle collaboratrici della struttura. La Procura ha contestato l'esistenza di un'organizzazione con base operativa nell'Ospedale civile di Corigliano Calabro finalizzata a perpetrare una serie di truffe sia ai danni di assicurazioni private che dell'Istituto nazionale di previdenza sociale. La frode si compiva simulando gravi patologie invalidanti o sinistri stradali e conseguenti danni fisici riportati ed ha provocato all'INPS un danno economico complessivamente stimato in circa 2 milioni di euro. Secondo gli investigatori il patronato EPAS veniva adoperato per istruire le dovute pratiche e le eventuali cause previdenziali al fine di conseguire indebiti riconoscimenti delle indennità di invalidità civile e di accompagnamento.

<sup>62</sup> Richiesta di Rinvio a Giudizio, depositata il 13/01/2015, Procura della Repubblica di Castrovillari, pag. 5.

<sup>63</sup> *Ibidem*

elettorali della platea dei falsi braccianti agricoli assicurando l'accesso abusivo e illegale al sistema di tutela previdenziale. In questo modo il patronato sarebbe divenuto una “vera e propria struttura elettorale” volta a “controllare ed acquisire i voti di quella parte dell'elettorato attivo locale disposto a barattare la propria preferenza elettorale in cambio di vantaggi economici di tipo previdenziale”<sup>64</sup>. Una delle impiegate del patronato, compagna dell'uomo politico che dal sistema sembra aver ricavato maggiori benefici, in interrogatorio afferma che: “si chiedeva sempre il voto a chi veniva in patronato (...) perché la gente era in dovere di farlo allorché il patronato fa il favore di istruire una pratica e di far ottenere le indennità e di intervenire per la gestione di ogni problematica”<sup>65</sup>.

In effetti, la fulminea ascesa politica dell'ex responsabile della sede patronale desta qualche sospetto se letta alla luce dei fatti emersi dalle indagini. Già eletto a giugno del 2009 come Consigliere Comunale (al comune di Corigliano Calabro), a fine luglio dello stesso anno è eletto come Consigliere Provinciale nel Collegio Corigliano 1 con la lista UDC in appoggio al candidato Giuseppe Gentile, che è risultata prima per numero di voti ottenuti (2.267, ossia il 20,12% sul totale di coalizione). In questo modo si colloca come 5° Consigliere eletto (su 36 componenti del Consiglio Provinciale di Cosenza)<sup>66</sup>. Probabilmente mera coincidenza ma anche la sorella del succitato consigliere provinciale, pure ella poi indagata nell'ambito dell'indagine ‘Senza Terra’, è risultata eletta nel 2009 alle comunali di Corigliano. Questa ha quindi ricoperto la carica di assessore e dunque, di componente di quella giunta a guida Straface, poi sciolta, nel giugno del 2011, per forme di ingerenza della criminalità organizzata. Una vicenda, questa delle utilizzazioni ai fini elettorali delle indennità, che appare chiara nelle parole di un sindacalista della zona: “io

---

<sup>64</sup> ult. op. cit, *ivi*, pag. 2

<sup>65</sup> Verbale di Interrogatorio di Persona Sottoposta ad Indagini, Procura della Repubblica Presso Tribunale di Rossano

<sup>66</sup> Fonte, Ministero dell'Interno, Archivio storico delle elezioni, <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=P&dtel=07/06/2009&tpa=1&tpe=L&lev0=0&levsut0=0&lev1=18&levsut1=1&lev2=25&levsut2=2&lev3=12&levsut3=3&ne1=18&ne2=25&ne3=2512&es0=S&es1=S&es2=S&es3=S&ms=S>

*che gestisco la prestazione fasulla, so che da te avrò tre, quattro voti come minimo. E allora, quelli che tenevano in mano le redini di questo sistema, sapevano già numericamente con quanti voti di preferenza andavano a governare. Che magari... una andava a fare l'assessore comunale in una città qualunque, per esempio Corigliano e uno andava a fare il consigliere provinciale in una città qualunque, per esempio Cosenza*"<sup>67</sup>.

Ad ogni modo, pare che il nodo centrale del sistema fraudolento consistesse nella compravendita di pacchetti di giornate lavorative, uno scambio, quindi, principalmente monetario. La pratica di fornire il proprio appoggio elettorale in cambio dell'ottenimento delle indennità, pur presente, era per lo più garantita sulla base di un rapporto di breve durata. Ciò nonostante rimane vero che la spesa pubblica è, alle volte, gestita lungo percorsi particolaristici, privati e spesso illegali e che questo crea un intreccio profondo tra uso delle risorse pubbliche e carriere e fortune politiche. A questo proposito, la vicenda Senza Terra racconta come la capacità di inserirsi quale anello di in un sistema illegale, consentendo di distribuire indebitamente benefici previdenziali, frutti ad un candidato un certo consenso elettorale. Soprattutto però, l'inchiesta giudiziaria qui descritta, mostra in che modo le prestazioni previdenziali agricole fossero collocate al centro di un sistema illegale governato, non casuale né fortuito, che vedeva coinvolti molteplici attori e che era foriero di notevoli interessi, principalmente economici ma anche politici.

Un gruppo di professionisti si era sostanzialmente specializzato nella realizzazione della truffa. Diverse persone agivano stabilmente da referenti per chiunque volesse, a vario titolo, 'entrare nell'affare'. In altre parole, *"chi voleva avere un diritto senza che questo fosse tale, senza che spettasse realmente, sapeva già dove rivolgersi. C'era già chi ti assumeva, la cooperativa, il personaggio che si occupava delle domande di disoccupazione e che ti diceva quando e come prenderti la malattia"*<sup>68</sup>. Si

---

<sup>67</sup> sindacalista FLAI CGIL Corigliano, intervista del 14 maggio 2015, Corigliano (CS).

<sup>68</sup> *Ibidem*

era definito, cioè, un “mercato di accesso illegale alle prestazioni e ai rapporti di lavoro in agricoltura”<sup>69</sup>, il quale, dato l’elevato numero di persone coinvolte e favorite con indebite somme, determinava un importante ritorno economico ed anche di consenso elettorale. Comprensibilmente, i meccanismi di funzionamento dell’organizzazione criminale richiedevano il necessario concorso di più ‘categorie di sodali’ che al corretto funzionamento del gioco illegale prestavano opera, pur non avendolo costituito e funzionalmente organizzato. Ne è un esempio la rete di soggetti che stabilmente e ciclicamente prestavano il proprio nome alla creazione delle compagini societarie aziendali assumendo, solo cartolarmente, cariche sociali<sup>70</sup>. Ancora, allo scopo di raggiungere i propri obiettivi e di assicurare “credibilità e affidabilità istituzionale al sistema illecito di interessi creatosi”, l’intera organizzazione aveva, secondo la Procura, necessità di “asservire alle sue illecite esigenze gli apparati pubblici ed in particolare alcuni uffici dell’INPS di Rossano”<sup>71</sup>. A questo proposito, dopo aver sottoposto ad indagini 14 dipendenti della sede INPS in esame, gli inquirenti hanno chiesto il rinvio a giudizio nei confronti di due funzionari. Questi, in ragione dello specifico ruolo d’ufficio quale risultavano assegnati, sono accusati di aver sistematicamente omesso di effettuare i necessari controlli pur a fronte di palesi ed evidenti irregolarità e di aver trattato in via preferenziale le pratiche previdenziali gestite dal patronato EPAS. In effetti, come racconta, intervistata, una dirigente pubblica (all’epoca dei fatti dirigente della sede INPS di Rossano): “dal

---

<sup>69</sup> ex dirigente sede INPS di Rossano, intervista del 2 giugno 2013, Catanzaro.

<sup>70</sup> La Procura ha prodotto 25 Richieste di Rinvio a Giudizio nei confronti di altrettanti indagati accusati, in sostanza, di essere i prestanome del gruppo criminale. Queste persone, spesse volte, rivestivano ruoli o cariche societarie nelle aziende ‘senza terra’ al fine di utilizzarle come copertura di parallele attività agricole individuali (gestite di fatto con manodopera prevalentemente straniera). In questo modo le cooperative senza terra divenivano il contenitore nel quale riversare gli oneri fiscali, tributari e contributivi ai quali non si adempiva. In genere, inoltre, questi soggetti si prestavano all’illecita attività in cambio dell’inserimento proprio e di parenti e amici negli elenchi dei falsi lavoratori agricoli. Infine, gli stessi, si proponevano quali referenti territoriali ai quali potevano rivolgersi i soggetti che intendevano, dietro corrispettivo, assicurarsi l’accesso indebito alle prestazioni previdenziali.

<sup>71</sup> Richiesta di Rinvio a Giudizio, depositata il 13/01/2015, Procura della Repubblica di Castrovillari, pag. 2.

*momento in cui la truffa aveva raggiunto un certo livello organizzativo, doveva esserci un certo consenso anche solo sociale, di tolleranza, interno all'istituto*<sup>72</sup>. E tolleranza sembra esserci stata anche da parte di alcuni medici di base i quali, andando incontro alla necessità dei braccianti di massimizzare i vantaggi possibili legati alla posizione previdenziale agganciata, pare non sempre si astenessero dal produrre certificazioni mediche compiacenti. La questione non è rilevata dagli inquirenti, ma *“risulta oltremodo curioso che, nel 2009, nel settore agricolo, nella sola area di competenza della sede INPS di Rossano, sono stati prodotti circa centomila certificati di malattia per una spesa previdenziale di almeno trenta milioni di Euro*<sup>73</sup>. Un comportamento che non è stato oggetto di indagine ma che è deontologicamente discutibile, dato che, come affermato dal presidente dell'Ordine Provinciale dei Medici: *“il rapporto di fiducia tra medico e paziente si trasforma, in questi casi, in un rapporto di complicità radicato nell'interesse.(...) Senza la certificazione compiacente dei medici parte di questo sistema crollerebbe ma è un laissez faire che piace molto perché aiuta ad ottenere sostegno e voti*<sup>74</sup>.

L'analisi fin qui condotta mostra come la commissione di questi illeciti abbia visto coinvolte, a diverso titolo, varie categorie di soggetti ognuna delle quali ingranaggio di un meccanismo fraudolento di drenaggio delle risorse pubbliche. Il fenomeno all'attenzione dell'indagine aveva raggiunto sul territorio dimensioni quantitative ma pure caratteristiche di 'qualità criminale' davvero impressionanti. Ed in effetti, l'impressione di chi ha lavorato alle prime indagini interne all'Istituto era quella di: *“tentare di svuotare il mare con un bicchiere”* dato che *“il*

---

<sup>72</sup> ex dirigente sede INPS di Rossano, intervista del 2 giugno 2013, Catanzaro.

<sup>73</sup> *Ibidem*

<sup>74</sup> presidente Ordine Provinciale dei Medici- Chirurghi e degli Odontoiatri di Cosenza e provincia, intervista del 6 maggio 2014, Cosenza. A completezza dell'analisi occorre dire che, secondo l'intervistato, i medici di base si presterebbero a produrre certificazioni di malattia compiacenti anche perché esposti al ricatto dei propri pazienti, i quali, con molta facilità ed eventualmente in massa, possono scegliere in revoca un altro medico disposto a produrre le certificazioni richieste. Altra importante questione è relativa al fatto che moltissime patologie, laddove il paziente ne dichiara i sintomi, devono essere necessariamente certificate dal medico che non può, in sede di visita, asserirne l'inesistenza.

*fenomeno aveva assunto delle rilevanze tragiche*<sup>75</sup>. In qualche maniera, in quel territorio, erano in molti a sapere e forse anche coloro i quali ricoprivano specifici ruoli istituzionali avevano deciso di disinteressarsi alla questione, nonostante la presenza di forti illegalità fosse evidente. Nei racconti di un operaio agricolo della zona, ora a sostegno di un movimento che dà voce a braccianti che ritengono di essere stati ingiustamente colpiti dai provvedimenti di disconoscimento della validità delle giornate agricole dichiarate emessi dall'Istituto: *“l'INPS adesso ha messo il freno a mano ma per anni è stata un Eldorado. Poi la situazione è sfuggita di mano, il bicchiere era troppo pieno e così hanno chiuso la cassaforte: quando però era stata già svaligiata*<sup>76</sup>. Anche gli ispettori INPS che in quel periodo si sono occupati dei lavori di indagine per conto dell'Istituto, avevano la sensazione che il loro operato fosse invisibile ai più: *“era una cosa che nessuno aveva voluto approfondire perché nessuno aveva interesse a lamentarsi (...). Anche per questo noi trovavamo porte chiuse da tutte le parti. Non volevano che si trattassero determinate cose. Siamo stati criticati duramente anche dai sindacati e in fondo, siamo stati avversati anche da una parte dell'INPS*<sup>77</sup>. Stando così i fatti, assume finanche maggior rilievo il ruolo di denuncia assunto, in questa vicenda, dall'allora responsabile della sede INPS di Rossano.

A dare impulso alle attività investigative interne, che avrebbero poi condotto alle operazioni di polizia dell'ottobre 2012, fu, infatti, l'allora neo-dirigente della struttura territoriale INPS competente, oggi destinata a nuovo incarico. I fatti risalgono alla primavera del 2009 quando alla dirigente di sede vennero consegnati i report e i verbali di esito di alcuni lavori ispettivi in agricoltura frutto di una campagna straordinaria di controlli. La dirigente li lesse, ci lavorò sopra e decise di dar conto delle macroscopiche irregolarità riscontrate dagli ispettori. Lo fece sospendendo

---

<sup>75</sup> ispettore di vigilanza INPS (2), intervista del 10 luglio 2015, Rende (CS).

<sup>76</sup> bracciante agricolo, Movimento Raggio di SOLE, intervista del 13 maggio 2015, Schiavonea di Corigliano (CS).

<sup>77</sup> ispettore di vigilanza INPS (2), intervista del 10 luglio 2015, Rende (CS).

immediatamente l'erogazione delle prestazioni da parte dell'Istituto nei confronti di 1500 operai agricoli della zona e trasmettendo la notizia di reato alla Procura competente. In questo modo diede l'impulso iniziale a quelle indagini che poi si estesero a macchia d'olio e che confluirono nell'operazione 'Senza Terra'. Non dovrebbe, in effetti, trattarsi di un gesto eccezionale, o addirittura eroico come un noto giornalista ebbe a definirlo sulla stampa nazionale:<sup>78</sup> la dirigente ottemperò, in effetti, alle responsabilità etiche e professionali ed ai doveri istituzionali e di legge ai quali risultava sottoposta. Eppure, nei fatti sì si trattò di un gesto eroico o quanto meno inedito dato che, evidentemente, in quel contesto si erano consolidate alcune prassi di gestione della cosa pubblica non proprio ortodosse. Come racconta uno degli ispettori di vigilanza dell'Istituto che prese attivamente parte a quei primi lavori di controllo: *“portammo i verbali alla dirigente e lei fece una cosa mai fatta prima: li lavorò e si rivolse alle autorità giudiziarie. Se non ci fosse stata lei non sarebbe successo nulla, lo dico senza tema di essere smentito. Negli anni precedenti non era mai stato fatto niente, lei non solo inviò le informazioni ma spinse fortemente affinché si avviassero le indagini. Non pensavamo nemmeno noi di trovare quel mondo di malaffare, di intrecci e di collusioni del quale, onestamente, scoperchiamo solo la punta dell'iceberg”*<sup>79</sup>. Purtroppo, se eccezionale fu l'operato attento e scrupoloso della dirigente e di straordinaria portata furono le conseguenze scaturitene, parimenti pesante fu lo scotto che la donna ebbe a pagare. A seguito dell'avvenuto 'blocco delle prestazioni' furono ripetutamente promosse violente manifestazioni di protesta. Nei racconti di uno degli ispettori di vigilanza INPS intervistati si trattò di un periodo umanamente difficile se pur professionalmente molto arricchente: *“subimmo molte minacce e*

---

<sup>78</sup> L'articolo di stampa in questione, a firma di Gian Antonio Stella, è titolato “L'eroina che sventò la truffa all'Inps. La dirigente ha denunciato tutto ai magistrati, ora vive sotto scorta” ed è stato pubblicato su Il Corriere della Sera del 20 agosto 2009, [http://www.corriere.it/cronache/09\\_agosto\\_19/L\\_eroina\\_che\\_sventò\\_la\\_truffa\\_all\\_Inps\\_gian\\_antonio\\_stella\\_df04368e-8c8b-11de-90bb-00144f02aabc.shtml?refresh\\_ce-cp](http://www.corriere.it/cronache/09_agosto_19/L_eroina_che_sventò_la_truffa_all_Inps_gian_antonio_stella_df04368e-8c8b-11de-90bb-00144f02aabc.shtml?refresh_ce-cp)

<sup>79</sup> ispettore di vigilanza INPS (2), intervista del 10 luglio 2015, Rende (CS).



*venivamo seguiti ovunque, la gente sapeva noi dove eravamo e che facevamo ed in alcune occasioni ebbi paura*<sup>80</sup>. Di fatti, la sede INPS fu, diverse volte, presa d'assalto. In più di una occasione, la dirigente, assediata dai manifestanti e vittima di un vero e proprio linciaggio, fu costretta a lasciare il proprio ufficio utilizzando uscite secondarie, indenne solo grazie all'aiuto delle forze dell'ordine. Accusata a mezzo stampa di "aver messo in ginocchio l'economia della Sibaritide"<sup>81</sup> ed essendo stata vittima di violenze, ritorsioni e minacce, la dirigente INPS fu posta, per circa un anno, sotto tutela delle forze dell'ordine. Uno scotto da pagare probabilmente legato "al fatto di aver rotto un perfetto equilibrio sociale, di aver sfidato le regole di un sistema, di aver rotto un giocattolo che funzionava alla perfezione, di aver infranto le regole non scritte del territorio"<sup>82</sup>.

È chiaro, quindi, che attorno alle prestazioni previdenziali agricole si era strutturato un gioco pienamente illegale che vedeva numerose persone coinvolte, varie altre conniventi. Un sistema, con una sua rilevanza quantitativa e qualitativa, fatto di relazioni sociali che coinvolgevano numerosi e diversi attori e che erano costruite attorno all'illiceità. Un territorio che su queste illegalità basava una fetta di economia locale. Dall'analisi delle vicende, appare significativo come i soggetti coinvolti e accomunati dagli intenti manipolatori e dalla (ad oggi ancora presunta) commissione di illeciti, variassero per estrazione sociale, posizione lavorativa e ruoli non rappresentando, da questo punto di vista, un gruppo omogeneo ma esemplificando, piuttosto, l'idea di una comunità che si fa sistema illegale. Per questa ragione e anche perché descrivono vicende per niente isolate, né episodiche, i fatti ricostruiti dagli inquirenti nell'inchiesta Senza Terra sono estremamente significativi.

---

<sup>80</sup> *Ibidem*

<sup>81</sup> La dichiarazione venne rilasciata dall'allora responsabile di fatto del patronato EPAS lo stesso che, più tardi, fu coinvolto nelle indagini perché ritenuto dagli inquirenti promotore e organizzatore dell'associazione.

<sup>82</sup> ex dirigente sede INPS Rossano, intervista del 2 giugno 2013, Catanzaro.

### **4.3 OMNIA: criminalità organizzata di stampo mafioso e previdenza sociale**

La pratica di percepire indebitamente prestazioni previdenziali, mediante la predisposizione di falsa documentazione finalizzata ad attestare l'esistenza di fittizi rapporti di assunzione di braccianti agricoli, è diffusa, in Calabria. Si tratta di un fatto radicato che, con il modus operandi che è stato descritto, si è strutturato in misura in qualche modo maggiore nella zona a vocazione agricola della Sibaritide. Dar conto della quantità di inchieste ed operazioni condotte dalle diverse forze dell'ordine che, dal 2012 ad oggi, in Calabria, hanno rilevato pratiche fraudolente volte alla percezione indebita di prestazioni previdenziali agricole, risulterebbe realmente dispersivo. Difatti, il fenomeno appare in tutta la sua rilevanza pur se, a titolo meramente esemplificativo, ci si limiti a riferire degli episodi fraudolenti di cui ha dato notizia la stampa, con riguardo ai soli comuni di Corigliano, Rossano e Cassano allo Ionio e nel solo periodo compreso tra l'inizio del 2014 e l'anno appena terminato (2015). Questa una breve disamina: a maggio 2014, le forze della Guardia di Finanza, nell'ambito di indagini coordinate dalla Procura della Repubblica di Castrovillari (CS), hanno denunciato 30 soggetti quali ideatori, organizzatori ed esecutori di truffe aggravate ai danni dell'Inps, individuando circa 3000 falsi braccianti agricoli e quantificando i danni per l'Istituto previdenziale in circa 13 milioni di euro; a gennaio 2015 la Guardia di Finanza ha indagato 476 persone accusate di aver percepito oltre 1 milione di euro di indennità non spettanti ed un imprenditore agricolo accusato di predisporre le false documentazioni necessarie; a marzo 2015 altre tre denunce, sempre nella zona della Sibaritide e l'accusa è di aver cagionato danni all'Istituto previdenziale quantificati in circa 450 mila euro. Ed ancora: ad aprile 2015, a Cassano (CS), sono stati denunciati 175 falsi braccianti e il danno è calcolato in oltre 700 mila euro; a giugno

2015, la Guardia di Finanza di Rossano (CS) denuncia 132 persone accusate di aver cagionato un danno all'INPS di 450 mila euro; a luglio 2015, sempre nella medesima zona del cosentino, la Guardia di Finanza ha prodotto 800 denunce ed individuato 3000 false giornate lavorative in agricoltura ipotizzando un danno all'Istituto previdenziale di circa 3 milioni di euro; a fine agosto 2015, le Fiamme Gialle di Cosenza, a seguito di una attività investigativa coordinata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Castrovillari, hanno denunciato un imprenditore agricolo della Sibaritide e 176 persone accusate di aver sottratto all'Inps circa 650 mila euro di prestazioni previdenziali. Il 22 ottobre a Corigliano Calabro (CS) ancora una volta vengono scoperti finti braccianti agricoli, la cifra sottratta all'istituto è stimata in 235 mila euro, 99 sono gli operai denunciati, unitamente al rappresentante legale della cooperativa, per i reati di truffa e falso. Sempre a Rossano, solo qualche giorno più tardi, il 2 novembre, la Guardia di Finanza ha denunciato 76 persone con l'accusa di aver ottenuto, attraverso una cooperativa di servizi, indennità di disoccupazione, malattia, maternità e assegni familiari per un importo di circa trecentomila euro. Il 13 novembre è la volta di Cassano alla Ionio, altro comune della Piana: la Guardia di Finanza ha contestato ad un imprenditore della zona e a 53 braccianti agricoli di aver sottratto all'Istituto previdenziale circa 80 mila euro simulando 3800 giornate di lavoro agricolo.

È evidente che questa pratica si è lì talmente diffusa da costituire un sistema d'azione che, volto a intercettare indebitamente risorse economiche pubbliche, si mostra piuttosto generalizzato.

L'indagine 'Senza Terra' sembra aver scoperchiato un vaso di Pandora ed è realmente significativa data la rilevanza qualitativa e quantitativa dei fatti, la specificità con la quale è stato ricostruito il fenomeno e la complessità delle indagini effettuate. Tuttavia, quanto emerso a seguito delle operazioni di polizia dell'ottobre 2012, non può affatto dirsi questione inedita. Di estremo rilievo sono, a questo proposito,

le risultanze di un'altra importante inchiesta, che insiste sul medesimo territorio ma che a Senza Terra è antecedente e il cui iter processuale è ad oggi concluso<sup>83</sup>: l'inchiesta antimafia OMNIA, del luglio del 2007, che, per certi aspetti, di 'Senza Terra' rappresenta una più ampia premessa di senso. Questa operazione condusse all'arresto di 53 persone, all'emissione di più di 60 avvisi di garanzia e alla confisca di 50 milioni di euro di beni. Nel mirino degli inquirenti la 'cosca dei Forastefano' di Cassano allo Jonio (CS) dedita al traffico di sostanze stupefacenti, all'estorsione, all'usura e rivelatasi capace di influenzare pesantemente diverse realtà economiche private ed attività pubbliche della zona. Le diversificate e ramificate attività della cosca insistevano sul territorio della Sibaritide agendo un condizionamento piuttosto capillare sul tessuto economico, politico e sociale locale. Da qui la stessa scelta di denominare l'inchiesta 'OMNIA' proprio a sottolineare la pervasività della presenza criminale (e l'eterogeneità delle attività criminose) della 'famiglia Forastefano' nel territorio in oggetto. È all'interno di una cornice così ingombrante che è stato necessario inquadrare l'attività di gestione di diverse società cooperative agricole<sup>84</sup> utilizzate come contenitori di 'falsi braccianti'. Allo

---

<sup>83</sup> All'inchiesta OMNIA hanno fatto seguito due filoni processuali principali: per alcuni imputati si è proceduto con rito ordinario mentre altri hanno optato per un giudizio con rito abbreviato. L'iter processuale ordinario, dopo la sentenza di primo grado, emessa il 2/03/2010 dal Tribunale di Castrovillari, si è concluso, in Appello, a giugno 2011. Il processo agli imputati che hanno optato per il rito abbreviato si è concluso, con sentenza d'appello 'bis', a febbraio 2015. Di fatti, il GUP presso il Tribunale di Catanzaro si era espresso, in primo grado, a dicembre del 2008 mentre, il processo d'appello, presso la competente Corte di Catanzaro, si era concluso, a gennaio 2011, con una sostanziale conferma dei fatti accertati e delle pene inflitte in primo grado. A seguito di impugnazione, la succitata sentenza d'appello, è stata annullata dalla Corte Suprema di Cassazione (con sentenza del 7/03/2013) che, per difetto di motivazione, ha disposto il rinvio ad un nuovo processo d'appello presso differente sezione della medesima Corte di Catanzaro. A febbraio 2015 la chiusura dell'iter processuale con l'emissione della sentenza d'appello 'bis': a 19 degli imputati è stata confermata la pena inflitta in primo grado, mentre nei confronti di altri 8 imputati è stata prevista una rimodulazione (in melius) del trattamento sanzionatorio precedentemente irrogato.

<sup>84</sup> Gli inquirenti hanno individuato almeno sette società cooperative agricole ritenute direttamente a servizio del clan poiché incamerate sotto il controllo dello stesso. Come successivamente riconfermato nel lavoro d'inchiesta Senza Terra, già queste indagini rilevavano come la frode venisse perpetuata, nella totalità dei casi, per tramite di 'cooperative di servizio'. Anche in questo caso, gli inquirenti (coadiuvati dal personale ispettivo dell'INPS) ritennero che, le attività agricole (qualora documentate), fossero scarsamente giustificative dell'elevatissimo numero di assunzioni risultanti. Anche le società cooperative attenzionate in OMNIA, come

stesso modo di come risulterà dai lavori dell'indagine Senza Terra, anche in questa occasione, le verifiche effettuate dagli inquirenti hanno portato alla scoperta di migliaia di posizioni fittizie e le cifre indebitamente sottratte all'Istituto Previdenziale sono state stimate in oltre 6 milioni di euro. Dunque, già nel luglio del 2007, questa vasta operazione di polizia condotta dai Carabinieri del ROS e del Comando Provinciale di Cosenza e coordinata dall'allora Sostituto Procuratore presso la D.D.A di Catanzaro Vincenzo Luberto, aveva messo in evidenza come, nel territorio della Sibaritide, fosse invalsa la pratica di operare truffe al sistema previdenziale per tramite della costituzione di cooperative agricole di servizio. Ed in effetti, a questo proposito, è fortemente indicativo che, fin da gennaio del 2006, alcuni ispettori di vigilanza INPS segnalavano per iscritto, all'allora direttore regionale dell'Istituto, l'esistenza di una grave situazione di irregolarità legata al fenomeno delle cooperative 'senza terra' nei territori della Piana<sup>85</sup>. Ancor di più però, OMNIA aveva, già nel 2007, segnalato che, la costituzione di società cooperative tramite le quali impiegare fittiziamente operai agricoli, rappresentava una delle più rilevanti attività illecite condotte dal gruppo 'ndranghetistico ritenuto operare in posizione di preminenza su tutto il territorio della Sibaritide. Gli inquirenti avevano quindi indicato con forza che la previdenza sociale agricola era al centro di complessi sistemi di truffa capaci di coinvolgere a diverso titolo ampie fette di popolazione e soprattutto che, la stessa criminalità organizzata di stampo mafioso, nel territorio della Sibaritide, non fosse per nulla indifferente di fronte a questo tipo di affare. Le risultanze processuali di OMNIA hanno confermato che la cosca dei Forastefano tentasse di monopolizzare il locale settore del lavoro agricolo costituendo diverse società cooperative di servizio funzionali, tra le altre

---

successivamente in Senza Terra, non apparivano da un punto di vista formale, ispirate a sani criteri gestionali né orientate al lucro risultando, apparentemente, gravemente in perdita.

<sup>85</sup> Così gli ispettori firmatari del documento interno agli uffici: "il fenomeno delle cooperative agricole senza terra ha raggiunto, nella provincia di Cosenza ed in particolare nella Sibaritide, dimensioni davvero inquietanti, essendosi definita, a parere dei sottoscritti, l'esistenza di una vera e propria organizzazione criminale finalizzata unicamente a consentire la percezione di prestazioni previdenziali indebite".

cose, alla vendita di pacchetti di giornate lavorative fittizie ed all'incasso fraudolento di indennizzi. La lettura della decisione assunta in primo grado, nel dicembre 2008, dal GUP presso il Tribunale di Catanzaro, è particolarmente utile al fine di ricostruire i fatti che qui ci stiamo proponendo di analizzare. Si legge: “le risultanze procedurali dimostrano con assoluta chiarezza che il clan Forastefano gestiva in prima persona, attraverso la sapiente amministrazione di sodali di primo piano, numerose cooperative agricole operanti sul territorio di Cassano”<sup>86</sup>. Come ricostruito in sede di prima istanza, la commissione di illeciti per mezzo di queste cooperative agricole rappresentava un'attività niente affatto secondaria né trascurabile, di estremo rilievo e “di importanza basilare per il programma associativo del clan”<sup>87</sup>. Ricostruzione, questa, che trova conferma in sede d'appello. I giudici della Corte di Catanzaro hanno infatti ritenuto non esserci dubbi in merito al fatto che, i Forastefano, si interessassero fortemente alla “gestione di attività commerciali per il tramite di aziende apparentemente pulite, nella specie cooperative agricole, che in realtà erano uno strumento per compiere ulteriori azioni illecite e perpetrare una serie di truffe all'INPS”<sup>88</sup>. Si trattava di un ‘lavoro a tempo pieno’ per coloro i quali si dedicavano a svolgerlo. Particolarmente indicativo il ruolo di due donne, mamma e figlia, che, in stretta collaborazione con persone individuate quali membri della ‘famiglia Forastefano’, erano dedite alla creazione di fittizi rapporti di assunzione presso cooperative agricole. La messa a profitto dei benefici economici ricavati dalla gestione delle cooperative avveniva attraverso il sistematico esercizio dell'usura<sup>89</sup>. Dalla lettura dei dispositivi emergono

---

<sup>86</sup> Decisione di primo grado del 19/12/2008, GUP presso il Tribunale di Catanzaro, processo OMNIA.

<sup>87</sup> *Ibidem*

<sup>88</sup> Sentenza d'appello ‘bis’ del 3/02/2015, Corte d'Appello di Catanzaro, processo OMNIA.

<sup>89</sup> Condannate entrambe in appello ‘bis’ a quattro anni di reclusione e 8.000 euro di multa, per i reati di cui agli artt. 16, 16 *bis*, 24, 24 *bis*, secondo i giudici emerge con chiarezza sia l'attività usuraria che la provenienza illecita (truffe all'INPS) dei soldi dati in prestito. Debitamente comprovata è pure l'esistenza di uno stretto rapporto amicale delle imputate con il reggente del clan Forastefano amicizia che però non vale, come si legge nel dispositivo, a configurare in capo

fatti estremamente significativi, ad esempio, come una delle imputate, figurando essa stessa bracciante agricola, aveva ottenuto, nell'arco di un quinquennio, circa 40.000 euro di indennità previdenziali per sé e varie migliaia di euro per ciascuno dei suoi quattro figli, tutti falsi braccianti. Alcune conversazioni intercettate lasciano intravedere come procacciare falsi braccianti, produrre le documentazioni necessarie, monitorare l'iter delle richieste e gestire i rapporti con l'Istituto previdenziale vedesse massicciamente impegnate le due donne e vari altri collaboratori ed intermediari, tutti più o meno direttamente legati al clan. È significativo leggere di come queste si barcamenassero con disinvoltura tra aspettative esaurite ed attese non pienamente soddisfatte: “sono venute a lamentarsi cinquantamila persone” - afferma, intercettata al telefono con il responsabile di una cooperativa, una delle imputate - “la gente ha preso duemila euro! ma quanto gli hai segnato? dieci giornate? quindici giornate, sette giornate?”<sup>90</sup>. Parimenti interessante la conversazione che interveniva tra l'altra delle imputate ed il suo compagno. I due fidanzati si dedicavano infatti ad effettuare un bilancio dei proventi ottenuti per quell'anno, la donna lamentando di aver ricevuto solo 1.200 euro a fronte dei 2.500 che si aspettava, quando lo stesso era capitato a sua sorella (3.000 euro invece di 5.000), e l'uomo, invece, soddisfatto di quanto ottenuto dalla madre: intorno agli 8.000 euro<sup>91</sup>.

A maggio del 2010, l'allora responsabile regionale dell'ANIV<sup>92</sup> Calabria dichiarava pubblicamente che: “le truffe della Sibaritide per come sono organizzate, per la vastità della popolazione coinvolta e per le organizzazioni criminali che vi operano, costituiscono un vero e proprio

---

alle due donne una condotta partecipativa, Fonte: sentenza d'appello 'bis' del 3/02/2015, Corte d'Appello di Catanzaro, processo OMNIA.

<sup>90</sup> Intercettazione Progressivo n°444 dell'08/07/2004, decisione di primo grado del 19/12/2008, GUP presso il Tribunale di Catanzaro, processo OMNIA.

<sup>91</sup> Intercettazione del 09/07/2005, decisione di primo grado del 19/12/2008, GUP presso il Tribunale di Catanzaro, processo OMNIA.

<sup>92</sup> Associazione Professionale Funzionari Ispettivi Pubblici.

allarme sociale”<sup>93</sup>. Come l’inchiesta Senza Terra, anche la vicenda OMNIA racconta di aziende cooperative di servizio come strumento attraverso il quale perpetrare una numerosa serie di truffe all’INPS al fine di intercettare ingenti somme. Ma non solo: il clan dei Forastefano era capace di ricavare diversificate utilità dalla gestione illecita delle cooperative e dall’esercizio fraudolento descritto.

Utilizzando il vincolo associativo a fini intimidatori, le aziende erano divenute realtà economiche di rilievo nel panorama aziendale locale. La gestione dell’offerta di lavoro nel settore agricolo apportava importanti utilità economiche. Anche l’impiego nelle attività agricole di manodopera straniera priva delle dovute tutele contrattuali e previdenziali e le attività connesse di favoreggiamento dell’immigrazione clandestina, costituivano un’ulteriore fonte di illeciti guadagni.

Lo sfruttamento della manodopera straniera rappresenta, per certi aspetti, l’altra faccia della medaglia del problema di cui si sta trattando. Una situazione definibile come una *“triste specularità tra fittizio e sommerso, tra beneficiari di prestazioni non dovute e lavoratori al di fuori della tutela sociale”*<sup>94</sup>. In effetti, l’impiego di lavoratori immigrati facilita l’assunzione fittizia di un gran numero di braccianti attraverso un sistema di ‘travaso’ delle giornate agricole dai lavoratori effettivamente impiegati a quelli fittiziamente assunti. Come racconta uno degli intervistati, il sistema è crudelmente banale: *“io al lavoratore immigrato carico 40 giornate, in un terreno in cui me ne hanno autorizzato 100. Le altre 60 le carico alla cugina di mia cugina. Oppure su un terreno sul quale posso assumere tre braccianti, io ne assumo uno che mi fa tutto il lavoro e poi verso le giornate a qualcuno che non va a lavorare, facendo due assunzioni fittizie”*<sup>95</sup>. I dati resi disponibili dall’Istituto previdenziale per

---

<sup>93</sup> Convegno INPS “Profili problematici del mondo di lavoro e politiche dei controlli”, Le Castella-Isola Capo Rizzuto (KR), 25-29 maggio 2010, atti riportati in *L’ispettore e la società*, periodico dell’Associazione professionale dei funzionari ispettivi pubblici (ANIV), bimestre maggio- giugno 2010.

<sup>94</sup> ex dirigente sede INPS di Rossano, intervista del 2 giugno 2013, Catanzaro

<sup>95</sup> sindacalista 1, intervista del 2 ottobre 2013, Gioia Tauro (RC)



tramite della pubblicazione periodica degli Elenchi nominativi dei lavoratori agricoli a tempo determinato, mostrano un numero piuttosto esiguo di giornate lavorative che risultano effettuate da lavoratori stranieri a fronte di un impegno lavorativo effettivo degli stessi sicuramente maggiore. La valutazione di un ispettore di vigilanza INPS a questo proposito, è tranciante: *“quelli che lavorano sono solo gli extracomunitari, invece quelli che si prendono la disoccupazione sono tutti italiani”*<sup>96</sup>. Anche nei racconti di un rappresentante sindacale che si occupa di agricoltura a Corigliano, il problema dello sfruttamento dei braccianti agricoli è speculare a quello del lavoro fittizio: *“il sistema è semplice ed efficace”*- dice -*“il caporale fa lavorare su un terreno braccianti non versandogli le giornate contributive lavorate ma solo qualcuna, quindi su quel terreno rimangono a disposizione, a seconda delle caratteristiche ettaro-culturali, un totale di giornate lavorative per chi vuole comprarle. Scorrendo gli elenchi anagrafici è facile capire questo trabocchetto”*<sup>97</sup>.

Oltre a tutto questo, come visto, nel caso ricostruito dall'inchiesta OMNIA, i proventi degli illeciti venivano utilizzati anche al fine di realizzare prestiti usurari. Ancora, le cooperative erano utilizzate al fine di assicurare formalmente un'occupazione ai sodali e ai loro familiari e rappresentavano l'attività economica ufficiale di un rilevante numero di persone direttamente collegate al clan. Da tenere in considerazione quanto, in sede di interrogatorio, un collaboratore di giustizia ha dichiarato al Pubblico Ministero. Come riportato testualmente nella decisione di primo grado, l'uomo riteneva che proprio le cooperative fossero “le lavatrici dei

---

<sup>96</sup> Ispettore di vigilanza INPS in pensione, ex dipendente SCAU, intervista del 25 giugno 2014, Cosenza

<sup>97</sup> Sindacalista (4) FLAI CGIL Corigliano, intervista del 14 maggio 2015, Corigliano (CS). Per un'analisi più approfondita del tema si veda: E. Pugliese (a cura di), *DIRITTI VIOLATI, Indagine sulle condizioni di vita dei lavoratori immigrati in aree rurali del Sud Italia e sulle violazioni dei loro diritti umani e sociali*, Cooperativa Sociale DEDALUS, maggio 2012; MEDU, *Terra Ingiusta, Rapporto sulle condizioni di vita e di lavoro dei braccianti stranieri in agricoltura*, Dossier a cura di Medici per i Diritti Umani, aprile 2015; o anche C. Colloca, A. Corrado, *La globalizzazione delle campagne. Migranti e società rurali nel Sud Italia*, Franco Angeli, Milano, 2013.

soldi sporchi guadagnati dal clan”<sup>98</sup>, essendo utilizzate per reinvestire e dare parvenza di legalità ad alcuni dei profitti illeciti conseguiti con altre attività criminali del gruppo. In ultimo, ma non per importanza, la gestione delle aziende rappresentava un importante strumento di controllo del territorio.

Attraverso l’assunzione fittizia di sodali e di manovalanza criminale e con l’attività di compravendita di pacchetti di giornate lavorative poteva ottenersi non solo un beneficio economico ma pure consenso sociale eventualmente spendibile in tempi elettorali. Secondo quanto emerso il clan, alla ricerca della vicinanza di soggetti aventi un ruolo rilevante nelle istituzioni e nella vita politica locale, avrebbe approfittato, fra le altre cose, proprio dei legami intessuti attorno all’attività di frode al sistema previdenziale. Il tentativo era quello di ottenere, tramite la distribuzione di previdenze sociali, un bacino elettorale da mettere a disposizione di eventuali candidati prescelti<sup>99</sup>, assicurandosi quindi una gestione della cosa pubblica funzionale agli interessi e alle aspettative del clan. Come riportato in sentenza d’Appello: “l’assunzione fittizia dei sodali e dei loro familiari ha determinato una base non indifferente di consenso sociale utilizzata nelle competizioni elettorali in favore di candidati scelti dal

---

<sup>98</sup> Interrogatorio del 14/11/2006, decisione di primo grado del 19/12/2008, GUP presso il Tribunale di Catanzaro, processo OMNIA.

<sup>99</sup> In particolare, secondo quanto ricostruito dagli inquirenti, i Forastefano si sarebbero interessati alla candidatura di Franco La Rupa, già più volte sindaco di Amantea ed ex consigliere regionale, appoggiandola alla elezioni regionali del 2005 (che lo videro eletto nelle file di Alleanza Popolare/UDEUR, secondo di lista per voti di preferenza ottenuti: 9.251 su 37.024 voti di lista complessivi nella circoscrizione di Cosenza). Nelle more del processo OMNIA, a seguito di una riformulazione delle imputazioni disposta dal GUP in sede di rinvio al giudizio, la Procura ha contestato a La Rupa il reato di voto di scambio politico-mafioso, ex art.416 ter, c.p. Il processo si è concluso con condanna in primo grado a 5 anni di reclusione (luglio 2011) ridotta in appello a 4 anni (aprile 2013). Il verdetto è stato ribaltato in Cassazione e il caso dovrà essere nuovamente discusso. A dicembre dello stesso anno, il 2007, La Rupa è indagato anche nell’ambito dell’Inchiesta NEPETIA ed accusato di scambio elettorale politico-mafioso e concorso esterno in associazione mafiosa: secondo gli inquirenti avrebbe corrisposto una ingente somma di denaro ad esponenti della famiglia ‘ndranghetistica dei Gentile operativa nel basso tirreno cosentino. Dall’accusa La Rupa è stato prosciolto in appello. Fonte, [http://www.corrieredellacalabria.it/index.php/cronaca/item/1335414001\\_mafia\\_e\\_politica\\_sconto\\_di\\_pena\\_per\\_la\\_rupa/1335414001\\_mafia\\_e\\_politica\\_sconto\\_di\\_pena\\_per\\_la\\_rupa?jij=1442852326856](http://www.corrieredellacalabria.it/index.php/cronaca/item/1335414001_mafia_e_politica_sconto_di_pena_per_la_rupa/1335414001_mafia_e_politica_sconto_di_pena_per_la_rupa?jij=1442852326856) e <http://www.ilquotidianoweb.it/news/cronache/734301/Sentenza-d-appello-contro-i-clan.html>

sodalizio”<sup>100</sup>. Secondo i giudici d’Appello è dunque certo l’utilizzo perverso delle cooperative agricole ai fini di finanziamento illecito ma anche di inquinamento del voto.

Le attività di indagine confluite nelle inchieste OMNIA e Senza Terra mostrano, senza tema di essere smentiti, che le prestazioni previdenziali agricole sono al centro di complessi sistemi di truffa organizzati al fine di carpirle del tutto illegalmente. Questi illeciti, che oggi sono oggetto di ripetute investigazioni, sono capaci di drenare risorse in maniera relativamente semplice e di garantire un’elargizione indebita di somme di denaro che appare utile alla costruzione di reti di relazioni e possibilmente, di bacini elettorali ai quali attingere. Difficilmente le organizzazioni criminali potevano farsi sfuggire un affare di tale sorta. Un’attività proficua capace di assicurare rilevanti profitti a fronte di relativi dispendi. Come argutamente tratteggiato da uno degli intervistati: *“in uno scenario debole come il nostro, soggetto ad infiltrazioni criminali, è normale che questo sistema non sfugga alla criminalità organizzata sia perché c’è guadagno nella gestione diretta del sistema, sia perché consente una gestione del consenso capillarizzata che è controllo del territorio. Può esserci una gestione diretta o una condivisione di obiettivi ma il legame sicuramente si crea”*<sup>101</sup>. Il diritto a ricorrere a misure di protezione del reddito sotto forma di indennità di disoccupazione è pesantemente distorto attraverso le pratiche illegali che gli inquirenti, in Senza Terra, hanno indagato. In alcuni casi, come mostrato dagli esiti processuali dell’inchiesta OMNIA, parte di questo flusso di contributi previdenziali illegalmente carpito finisce nella tasche della criminalità organizzata di stampo mafioso. Tutte e due le inchieste dimostrano come quella dei falsi braccianti agricoli, sia oggi una questione poco assimilabile alla nota e antica pratica di utilizzare le previdenze sociali come se si trattasse di una sorta di ammortizzatore sociale elargito

---

<sup>100</sup> Sentenza d’appello ‘bis’ emessa il 3/02/2015, Corte d’Appello di Catanzaro, processo OMNIA.

<sup>101</sup> ex dirigente sede INPS di Rossano, intervista del 2 giugno 2013, Catanzaro.

secondo logiche politico clientelari. Si tratta, oggi, di un business abbastanza fruttuoso: reti affaristiche ed organizzazioni criminali sono entrate nel mondo del welfare per fare affari. Quel welfare che per lungo tempo era stato fonte privilegiata di risorse da distribuire secondo logiche unicamente di scambio politico clientelare, è oggi anche e soprattutto l'oggetto di attività illegali tese al guadagno. La raccolta del consenso all'interno del mercato politico continua a servirsi di meccanismi personalistici e di risorse di welfare come nel caso dei politici citati. Ma, come i casi studio affrontati suggeriscono, sembra che la relazione clientelare abbia perso molti dei suoi connotati tipici definendosi, in maggiore misura che in passato, come un mero scambio di utilità che consegue ad una appropriazione sempre più manipolata, vicina a fenomeni di privatizzazione e sempre più spesso illegale di risorse pubbliche.

## Capitolo 5

### Uno sguardo al passato per capire il presente

#### 5.1 Previdenza sociale agricola tra normativa labirintica e sussidiazione mascherata

Come si è avuto modo di argomentare, la pratica di utilizzare prestazioni previdenziali ed assistenziali come risorsa all'interno di relazioni di natura clientelare ha assunto in Calabria, soprattutto durante gli anni '60, '70 ed anche '80, una dimensione diffusa. In specie nelle aree rurali, le indennità a tutela del lavoratore agricolo dipendente sono state strumento di una attività di distribuzione quasi indiscriminata.

‘Dall’alto’, nel momento della formulazione normativa, le previdenze sociali agricole venivano disciplinate al fine di consentirne (più o meno manifestatamente) il loro utilizzo come strumento assistenziale per le aree del Mezzogiorno e favorirne gli usi clientelari. ‘Dal basso’, nelle pratiche di gestione e nelle modalità di fruizione delle risorse, il sistema previdenziale era oggetto di una manipolazione delle regole abbondantemente tollerata e le indennità si facevano risorsa strategica utilizzabile al fine di ricavarne potere e consenso clientelare. Da ultimo, la fruizione dei sussidi diveniva mezzo di sostentamento e strumento per incrementare i livelli reddituali di larghe fette di popolazione.

Per queste ragioni, la previdenza sociale agricola ha acquisito, durante quegli anni, una significatività politica, economica e sociale che, chiaramente, non gli è del tutto propria. Le politiche previdenziali divennero assolutamente rilevanti anche per l'agricoltura come settore produttivo. Difatti, in molte aree del Mezzogiorno, in maniera paradossale, “il reddito che una famiglia percepiva grazie all'azienda, ossia grazie al

fatto che questa rendeva possibile l'accesso ai benefici previdenziali agricoli, era, spesse volte, superiore a quello prodotto dall'attività aziendale in sé per sé" (Anania, Gaudio, Gaudio, 1992: 447). In special modo in alcuni territori agricoli del Sud, una quota importante di popolazione rurale iniziò così a vivere come *welfare client* (Pugliese, 1984). Si è definito, in questa maniera, un processo di welfarizzazione della forza lavoro agricola, processo che andava consolidandosi anche attorno alle pratiche dello scambio politico e clientelare. L'agricoltura, che in un contesto deindustrializzato occupava una posizione economica e settoriale centrale, acquisì anche una forte preminenza sociale: "attraverso di essa arrivavano le più ingenti quantità di trasferimenti sotto forma di assistenza e di sussidi" (Fantozzi, 1993:133). Dunque, per tramite della previdenza sociale agricola si realizzava un imponente (quanto improprio) trasferimento di reddito sotto forma assistenziale, una implicita politica dei redditi che dava sostegno economico a migliaia di persone, non necessariamente impiegate in agricoltura, ma spesso (non sempre) in condizioni occupazionali ed economiche precarie. L'agricoltura, in molte aree del Mezzogiorno, era divenuta un "settore di rifugio perché capace di offrire una copertura previdenziale ed assistenziale a centinaia di migliaia di persone, manodopera marginale che trovava, in questo modo un minimo di reddito" (Lagala, 1978: 65). Il 'come', è noto: lavorare in agricoltura per un certo numero di giornate consentiva (e consente tuttora, sebbene, come visto, in un quadro diverso) di ottenere le indennità previdenziali di disoccupazione<sup>102</sup>, di malattia e di maternità<sup>103</sup>. Così,

---

<sup>102</sup> La prestazione di disoccupazione agricola fu introdotta nell'ordinamento con la legge n.264 del 1949 ma divenne operativa solo nel 1955 con l'emanazione del d.p.r. n. 1323/1955. La prestazione fu sostanzialmente ridisciplinata nel 1970 (d.p.r.1049) e poi integrata successivamente con le disposizioni della legge n. 457/1972 (che istituì i trattamenti speciali); della legge n. 114/1974; della legge n. 37/1977; della legge n. 160/1988.

Si trattava di una disciplina previdenziale altamente complessa, forse caotica. Il sistema così normato si configurava 'a soglie': esistevano quattro diversi trattamenti previdenziali (uno ordinario, due speciali, uno a requisiti ridotti). I trattamenti previdenziali erano differenziati sia per modalità di calcolo della quantità e della durata che per requisiti d'accesso. Il primo trattamento, la prestazione di disoccupazione ordinaria, era ottenuto al compimento del requisito minimo dei 102 contributi giornalieri in un biennio. La quantità era determinata nella cifra di 800 lire giornaliere. La durata della prestazione (massimo 180 giorni) era calcolata sottraendo dal

soprattutto nel corso degli anni '60, '70, '80, tramite assunzioni fittizie o, più spesso, attribuendo al lavoratore un numero di giornate di lavoro non fedelmente rispecchiante la realtà, o ancora, contrattualizzando parenti e amici (e scambiandosi 'il favore' tra vicini), un'importante quota di popolazione rurale otteneva l'accesso a queste prestazioni. Il fenomeno aveva principalmente una natura amicale, parentale o legato a forme di clientela familistico-popolare e categoriale. Percepire indennità formalmente riservate alla categoria dei braccianti agricoli (e al compimento di dati requisiti) anche qualora le prestazioni non dovessero spettare, era, nelle parole delle persone intervistate per questo lavoro di ricerca: *“una cosa quasi ‘totale’, normale, diffusissima”*<sup>104</sup>. L'ottenimento delle indennità previdenziali si configurava come fosse, *“un diritto acquisito da tutti”*<sup>105</sup>. E se, la prestazione di disoccupazione ordinaria era, in fin dei conti *“una miseria”*, come visto, 800 lire al giorno per un massimo di 180 giorni, erano le indennità di malattia e di maternità ad essere particolarmente ambite. Come spiega un ex ispettore di vigilanza INPS, in quegli anni impiegato presso il Servizio Contributi Agricoli

---

parametro fisso di 270 il numero della giornate di occupazione e quella indennizzate a diverso titolo. Il secondo trattamento previdenziale esistente richiedeva contribuzione relativa ad almeno 101 e massimo 150 giornate di lavoro annue e dava diritto a percepire una quota pari al 40% della retribuzione convenzionale per un massimo di 90 giorni mentre, le restanti giornate, venivano indennizzate con un trattamento ordinario. Esisteva poi un trattamento speciale per lavoratori in condizione di effettuare almeno 151 giornate di lavoro annue: questo dava diritto a percepire un'indennità pari al 66% del salario medio convenzionale per un massimo di 90 giorni e ad ottenere un trattamento ordinario per le restanti giornate da indennizzare. Nel 1988, da ultimo, fu prevista, anche per il settore agricolo, una prestazione di disoccupazione ordinaria a requisiti ridotti (come disciplinato dalla legge n.160/1988). Questa era goduta dagli occupati in lavorazioni stagionali in presenza di tutti i requisiti necessari alla percezione della disoccupazione ordinaria ma in mancanza del requisito biennale dei 102 contributi giornalieri e nel caso in cui si potesse far valere almeno 78 giornate contributive nell'anno. L'indennità a requisiti ridotti prevedeva un importo pari al 30% del salario medio convenzionale percepito durante un numero di giorni pari alla differenza tra il parametro 312 e il numero di giornate lavorate.

<sup>103</sup> L'indennità di maternità di cui alla legge n. 1204/1971 spettava alle lavoratrici che avessero svolto nell'anno almeno 51 giornate di lavoro agricolo ed era quantificata come l'80% del salario convenzionale nei periodi di astensione obbligatoria e come il 30% in caso di astensione facoltativa. Durante il primo anno di vita del bambino, la madre aveva diritto di astensione indennizzata al 30% del salario medio convenzionale per un massimo di sei mesi.

<sup>104</sup> sindacalista 2, intervista del 2 ottobre 2013, Polistena (RC).

<sup>105</sup> sindacalista 3, intervista del 3 luglio 2014, Pazzano (RC).

Unificati<sup>106</sup>: “*sulla malattia non c'erano limiti e con la maternità si arrivava anche a percepire 8.000.000 di lire. Così, per la maternità, chiunque faceva domanda. Era così comune che la gente chiamava l'indennità di maternità agricola 'il premio', come nell'epoca fascista quando esistevano i premi di natalità*”<sup>107</sup>.

A tal proposito, un pur breve accenno al dato numerico risulta significativo. I numeri, tratti da un'inchiesta giornalistica del 1990<sup>108</sup> sono impressionanti. In Italia, nel 1988, venivano spesi 758 miliardi di lire per indennità di malattia e maternità solo per il settore agricolo dipendente, settore che contava circa 950 mila addetti. Nella stessa annata 2.824 miliardi di lire erano impiegati per indennità di maternità e malattia in tutti gli altri settori che però contavano circa 10 milioni e mezzo di addetti. Eloquente pare anche la distribuzione territoriale delle previdenze erogate. In Campania, nel 1988, venivano indennizzate 1.570.000 giornate di malattia (spesa 53 miliardi di lire) e 3.821.000 giornate di maternità (124 miliardi di lire); in Calabria venivano indennizzate 2.787.000 giornate di malattia (spesa 96 miliardi di lire) e 3.597.000 giornate di maternità (115 miliardi di lire). In Puglia, 1.726.000 giornate di malattia (spesa 57 miliardi di lire) e 2.236.000 giornate di maternità (spesa 73 miliardi di lire). In Sicilia, 1.908.000 giornate di malattia (spesa 63 miliardi di lire) e 2.157.000 giornate di maternità (70 miliardi di lire). Per fare un raffronto, in Emilia Romagna, sempre nel 1988, venivano indennizzate 330.000 giornate di malattia (11 miliardi) e 207.000 giornate di maternità (7 miliardi di lire). Come si vede, la Calabria, presenta i valori massimi in termini assoluti rispetto al numero di giornate di malattia indennizzate mentre è ‘battuta’ di misura dalla Campania relativamente al numero di

---

<sup>106</sup> di seguito SCAU. Si tratta di un ente pubblico istituito nel 1941 e soppresso 1994 (con legge n. 724, all'art. 19). Le sue competenze sono state interamente attribuite all'INPS a partire dal 1 luglio 1995.

<sup>107</sup> ispettore di vigilanza INPS in pensione, ex dipendente SCAU, intervista del 25 giugno 2014, Cosenza.

<sup>108</sup> Fonte: La Repubblica, 28 marzo 1990 (archivio storico), “Abusi, sprechi e pensioni facili svuotano le casse dell'INPS”, <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1990/03/28/abusi-sprechi-pensioni-facili-svuotano-le-casse.html>



indennizzazioni di maternità. È ovvio che il dato acquisisce ancora maggior rilievo se analizzato in relazione all'estensione territoriale ed alla popolosità delle regioni messe a confronto.

Nonostante questi numeri, si trattava, a parere degli intervistati, di un'alterazione delle regole d'accesso alle prestazioni in qualche misura 'tollerabile' perché coinvolgeva, in genere, la fascia più debole della popolazione oppure gente che aveva comunque 'a che fare' con la terra. *“Era questione di versare i contributi alla parentela, di fare scambi di assunzioni. La cosa più comune era che i familiari di un coltivatore diretto venissero iscritti negli elenchi bracciantili come se fossero suoi dipendenti. Il proprietario, il capofamiglia, il padre, il nonno, coltivavano davvero il piccolo terreno e poi 'versavano' le giornate alle mogli, ai nipoti. Era anche un modo per far prendere la pensione. Non solo era tollerabile, forse addirittura aveva elementi condivisibili, data la povertà generale del territorio”*<sup>109</sup>. In qualche modo, questa ipertrofica diffusione delle indennità di disoccupazione, malattia e maternità in agricoltura poteva considerarsi come volta ad integrare e sostenere una struttura dei redditi di per sé insufficiente e funzionava da ammortizzatore sociale. L'utilizzazione impropria delle politiche previdenziali agricole contribuiva a garantire livelli di consumo e *standards* di vita socialmente accettabili nelle aree di 'irrisolvibile' ristagno economico e disagio occupazionale del Mezzogiorno. La percezione, da parte di un'ampia platea di beneficiari, di prestazioni previdenziali destinate alla categoria dei lavoratori agricoli a tempo determinato (e l'utilizzazione delle indennità come moneta di scambio politico-clientelare) era una pratica piuttosto condivisa sul piano sociale e legittimata, almeno in parte, anche sul piano politico-istituzionale. Secondo uno degli intervistati, *“in passato c'erano molte persone a prendere le indennità, magari non tutte realmente operai agricoli ma era una formula assistenziale e c'era un accordo tra tutti: tra*

---

<sup>109</sup> sindacalista FLAI CGIL Corigliano, intervista del 14 maggio 2015, Corigliano (CS).

*le istituzioni, lo stato, gli organi di controllo eccetera*<sup>110</sup>. Si era determinata una situazione di alegalità/illegalità diffusa, di aggiramento delle norme al fine di attribuire ad un gran numero di persone il diritto a ricevere prestazioni previdenziali agricole, anche qualora questo non dovesse, a rigore, spettare. A meravigliare è che, tutto questo, pareva trovare linfa vitale, anche se non esplicitamente, in precise scelte politiche. Così si racconta in una delle interviste realizzate: *“l’idea era di tenere maglie previdenziali larghe per consentire alle popolazioni di sopravvivere (...). C’erano scelte politiche che avevano un loro senso rispetto alla tutela del settore agricolo, all’Italia e alla questione meridionale. Era un sistema e c’era una scelta politica, però il tutto si basava sul distorcere la legge”*<sup>111</sup>. Secondo uno dei responsabili della federazione sindacale agricola FLAI, CGIL di Corigliano Calabro: *“la manica del legislatore e del pagatore è stata molto, molto larga. Però era un’altra Italia, c’era stato il boom, c’erano risorse per tutti, ed era un altro Sud, con gente davvero povera. Forse anche per questo le istituzioni hanno lasciato correre, la percezione indebita era tollerata, molto tollerata e la pressoché totale assenza di controlli lo testimonia”*<sup>112</sup>. Questa accessibilità ‘a maglie larghe’ dei benefici previdenziali agricoli poteva dirsi, secondo alcuni, compensativa dei tanti diritti che lo stato non era in grado di garantire ai suoi cittadini: *“la politica industriale non c’era, o era un fallimento, il lavoro non c’era, chi aveva il coraggio di dire no pure a questo? da qualche parte doveva pur arrivare una risposta ai bisogni, togliamo questo e che ci danno? che costruiamo?”*<sup>113</sup>. Si trattava di una *“forma di ammortizzatore sociale oltre l’ammortizzatore*

---

<sup>110</sup> ispettore di vigilanza INPS in pensione, ex dipendente SCAU, intervista del 25 giugno 2014, Cosenza.

<sup>111</sup> avvocato, dipendente INPS in pensione e rappresentante sindacale, intervista del 21 luglio 2014, Cosenza.

<sup>112</sup> sindacalista FLAI CGIL Corigliano, intervista del 14 maggio 2015, Corigliano (CS).

<sup>113</sup> sindacalista 3, intervista del 3 luglio 2014, Pazzano (RC).

*sociale che si nutriva della tolleranza e della cecità, misurate alla capacità di spreco, che ha avuto il nostro stato sociale*<sup>114</sup>.

Ovviamente, il sindacato diveniva garante di queste pratiche. Inoltre, questo scollamento tra politiche formali e loro funzioni manifeste, da un lato, e funzioni latenti delle stesse e loro utilizzazione concreta dall'altro, trovava una legittimazione già a monte, nella fase di produzione delle politiche. Spesso, le attività di manipolazione clientelare delle regole d'accesso alle indennità, si nutrivano degli elementi di 'disordine' introdotti (in maniera dolosa o colposa) dai *policy makers*. Secondo uno degli intervistati *“la normativa e la prassi che ne è seguita era pensata in modo tale che tu potevi giostrarci”*<sup>115</sup> e, nelle parole di un sindacalista allora membro delle Commissioni agricole comunali, *“la colpa principale era del modello legislativo dato che lo stato aveva pensato a questi contentini mascherati”*<sup>116</sup>.

L'elevata manipolabilità delle prestazioni previdenziali agricole trovava linfa vitale nelle caratteristiche della legislazione, così come, i comportamenti concreti, si alimentavano della frammentarietà e precarietà organizzativa del sistema e della farraginosità dei procedimenti. Basti pensare che, come già in epoca fascista, anche dopo l'entrata in vigore del d. lgs. lgt. n. 75/1945<sup>117</sup> e sino alla metà degli anni '90, risultavano tra loro

---

<sup>114</sup> sindacalista 1, intervista del 2 ottobre 2013, Gioia Tauro (RC).

<sup>115</sup> avvocato, dipendente INPS in pensione e rappresentante sindacale, intervista del 21 luglio 2014, Cosenza.

<sup>116</sup> sindacalista 2, intervista del 2 ottobre 2013, Polistena (RC).

<sup>117</sup> Con il d. lgs. lgt. n.75/1945 si sostituirono alle organizzazioni corporative fasciste nel loro ruolo di accertamento dei requisiti previdenziali e contributivi agricoli, le Commissioni provinciali e comunali per il servizio di compilazione degli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli (art. 4). In particolare, le Commissioni comunali erano nominate e presiedute dal sindaco e composte da rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori dell'agricoltura (scelti dal sindaco) e dal dirigente del locale ufficio di collocamento. Le Commissioni si occupavano dell'accertamento degli aventi diritto alle previdenze sociali secondo le modalità disciplinate dall'art. 12 del R.D 1949 del 1940: i lavoratori erano inquadrati in categorie (ossia in fasce da/a) a seconda del numero di giornate di lavoro dichiarate. L'accertamento veniva effettuato alla prima iscrizione, erano eseguiti lavori trimestrali di variazione ed a scadenze quinquennali veniva effettuata una revisione generale delle posizioni. Per gli obblighi contributivi prevedeva il Servizio Contributi Agricoli Unificati secondo le modalità di cui agli artt. 4 e 5 R.D. n. 1949 del 1940, ossia, in virtù di accertamenti presuntivi della manodopera impiegata secondo stime medie tecniche per ettaro-coltura. L'ente erogatore della prestazione era l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale.

disconnesse le attività di riscossione e verifica contributiva, quelle di collocamento, quelle di verifica dei requisiti d'accesso ai benefici previdenziali, quelle di erogazione dei benefici. Per di più, dopo il 1948, erano andati strutturandosi diversi sistemi di accertamento ai fini contributivi e previdenziali, uno più comunemente utilizzato nelle aree agricole del Nord, l'altro nelle aree del Mezzogiorno. Infatti, la legge n. 59/1948 (art. 5) introdusse la possibilità, lasciata alle Commissioni Provinciali<sup>118</sup>, di scegliere se utilizzare la 'vecchia' tecnica dell'accertamento contributivo della manodopera impiegata secondo stime medie tecniche per ettaro-coltura, il cosiddetto accertamento presuntivo<sup>119</sup> o una 'nuova' di riscontro effettivo della forza lavoro utilizzata. In questo secondo caso, l'accertamento (sia in termini contributivi che previdenziali) era effettuato tramite il riepilogo annuale delle informazioni desumibili da 'libretti di lavoro'. È da questo momento che si generarono, sostanzialmente, due sistemi di verifica contributiva e previdenziale differenziati su base territoriale. Infatti, le Commissioni Provinciali di gran parte del centro-nord Italia optarono per il metodo 'effettivo', mentre, nelle aree del Mezzogiorno si mantenne l'accertamento contributivo secondo il metodo 'presuntivo' e quello previdenziale secondo quanto disciplinato all'art.12 del R.D. n.1949/1940 e all'art. 4 D. Lgs. Lgt 75/1945 (vedi *supra*).

L'esistenza di due metodi di verifica contributiva, generò, più avanti nel tempo, la vicenda degli elenchi di lavoratori agricoli a tempo determinato a validità prorogata. Una questione che, ancora una volta, ha riguardato le sole aree del mezzogiorno d'Italia. Dai primi anni '60 e sostanzialmente fino al 1985, una quota (maggioritaria) di bracciantato agricolo meridionale non aveva necessità, al fine di percepire le indennità previdenziali, di soddisfare i requisiti contributivi legati al numero di giornate agricole lavorate. Le risultanze degli elenchi a validità prorogata

---

<sup>118</sup> Di cui all'art. 4 del già citato d.lgs. lgt. n. 75/1945.

<sup>119</sup> Di cui agli artt. 4 e 5 del R.D. n. 1949 del 1940.

erano vevoli al fine di ottenere benefici previdenziali, eppure, gli iscritti a questi elenchi, non avevano, in realtà, esigenza di certificare lo svolgimento di giornate lavorative. Una questione davvero singolare che richiede qualche precisazione. Nel 1962, la sentenza della Corte Costituzionale n. 65 dichiarò l'illegittimità del sistema di accertamento contributivo basato su valutazioni presuntive di cui agli artt. 4 e 5 del R.D. n. 1949 del 1940 (vedi *supra*) che era rimasto, ancora all'inizio degli anni '60, il principale metodo di verifica contributiva in campo agricolo nel Mezzogiorno. La dichiarazione di incostituzionalità della norma paventava, nelle province italiane interessate (circa 30 e comunque tutte nell'Italia meridionale), una situazione di vuoto ed incertezza che occorreva, ragionevolmente, sanare con gradualità. Questa esigenza indusse il legislatore a disciplinare, con la legge n. 322 del 5 marzo del 1963, sia un regime transitorio di accertamento contributivo che le modalità di passaggio al sistema di calcolo contributivo effettivo (art. 2). Ma, la vera questione, riguardò la validità ai fini previdenziali delle contribuzioni basate sul sistema presuntivo censurato dalla Corte. Al fine di dirimere questo secondo nodo problematico, con la legge n. 322 all'art. 1 si sancì che “nelle province in cui, alla data del 25 giugno 1962, era in vigore il sistema di accertamento dei contributi agricoli unificati basato sull'impiego medio presunto di manodopera per ettaro-coltura, gli elenchi nominativi dei lavoratori in vigore dovessero costituire, sino alla fine dell'annata agraria 1964-65 e salva nuova diversa disciplina legislativa della materia, titolo valido per il conseguimento da parte dei lavoratori, alle prestazioni”. Come si avrà modo di argomentare, i cosiddetti ‘elenchi bloccati’ hanno rappresentato una singolare ibridazione tra previdenza, assistenza e politica dei redditi.

Proseguendo secondo un ordine cronologico questa analisi delle principali riforme che hanno interessato l'organizzazione del settore previdenziale agricolo, occorre menzionare la legge n. 83/1970. Con la riforma del 1970 furono portate ad unità le pratiche di accertamento

contributivo e previdenziale prima differenziatesi su base territoriale. La legge introdusse anche un nuovo disegno organizzativo<sup>120</sup>. Tutto questo però non suppose il definitivo superamento della frammentarietà organizzativa prima descritta, né fu archiviata la faccenda degli elenchi a validità prorogata. Seguirono a risultare disconnesse e reciprocamente autonome, nel settore agricolo, le funzioni di accertamento contributivo (attribuite allo SCAU), i compiti di accertamento ai fini previdenziali (attribuiti alle Commissioni comunali e allo SCAU con funzioni di controllo), le attività di erogazione delle indennità (INPS). Emerge quindi una situazione complessiva che non si esita a definire labirintica e che ci si propone di illustrare sinteticamente, in tabella, come di seguito:

Tab. 2, Cornice legislativa ed organizzazione del sistema previdenziale agricolo (1940-1985), elaborazioni a cura dell'autrice

R. D. n. 1949 del 24 settembre 1940
<p><b>Prestazioni</b></p> <p><b>Chi</b> individua i beneficiari: unione provinciale dei lavoratori agricoli (sistema corporativo fascista)</p> <p><b>Come:</b> compilazione elenco dei lavoratori agricoli di validità quinquennale e revisioni facoltative trimestrali. Iscrizione per categoria di giornate, fasce da/a (art. 12)</p> <p>Ente erogatore: INPS</p> <p><b>Contribuzioni</b></p> <p><b>Chi</b> se ne occupa: unioni provinciali agricoltori</p> <p><b>Come:</b> accertamento presuntivo tramite valutazione media per ettaro coltura (art. 4 e 5)</p>

<sup>120</sup> La materia del collocamento agricolo e dell'accertamento dei lavoratori agricoli ai fini previdenziali e contributivi venne riformata in maniera sostanziale negli anni settanta con la legge n. 83/1970. La riforma determinò il superamento del sistema di accertamento previdenziale e contributivo tramite libretto del lavoro utilizzato nelle aree del nord Italia, rivendendo contemporaneamente il sistema di commissioni agricole territoriali (regionali, provinciali, comunali). In sostanza a questi organi collegiali furono assegnati compiti maggiormente specifici e di rilievo e funzioni nuove anche in materia di collocamento. Il nodo centrale del sistema divennero le commissioni locali costituite in maggioranza da rappresentanti sindacali. Queste furono chiamate ad occuparsi della compilazione e dell'aggiornamento periodico delle graduatorie di disoccupazione in campo agricolo, del rilascio dei nulla-osta di accoglimento delle richieste nominative di assunzione, della compilazione degli elenchi nominativi dei lavoratori dipendenti agricoli ammessi ai benefici previdenziali sulla base delle risultanze degli uffici di collocamento. In questo rivisto sistema, agli uffici dello SCAU, vennero assegnate funzioni di controllo della legittimità degli elenchi e di pubblicazione degli stessi. Lo SCAU continuò, inoltre, ad esercitare la sua funzione di accertamento e riscossione contributiva, mentre l'INPS rimase soggetto erogatore.

<b>D.lgs.lgt. n. 75 dell' 8 febbraio 1945</b>	
<p><b>Prestazioni</b></p> <p><b>Chi</b> individua i beneficiari: Commissioni comunali per il servizio di compilazione degli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli (art. 4). Nominate e presiedute dal sindaco, composte da rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori dell'agricoltura (scelti dal sindaco) e dal dirigente del locale ufficio di collocamento</p> <p><b>Come:</b> secondo le modalità di cui all'art. 12 del R.D. n. 1949 del 1940 Ente erogatore: INPS</p> <p><b>Contribuzioni</b></p> <p><b>Chi</b> se ne occupa: SCAU <b>Come:</b> accertamento presuntivo tramite valutazione media per ettaro-coltura</p>	
<b>D.Lgs del Capo Provvisorio dello Stato n. 1308 del 7 dicembre 1947</b>	
<p><b>Prestazioni</b></p> <p><b>Chi</b> individua i beneficiari: SCAU (compilazione elenchi), Commissioni Comunali (controllo e pubblicazione). All' art. 4 la norma assegna il compito dell'accertamento dei lavoratori dell'agricoltura di cui al D. Lgs. Lgt. 75 del 1945, n. 75, agli Uffici provinciali dello SCAU e non più alle Commissioni Comunali, alle quali viene riservato un ruolo di accertamento formale e pubblicazione.</p> <p><b>Come:</b> secondo le modalità di cui all'art. 12 del R.D. n. 1949 del 1940 Ente erogatore: INPS</p> <p><b>Contribuzioni</b></p> <p><b>Chi</b> se ne occupa: SCAU <b>Come:</b> accertamento presuntivo tramite valutazione media per ettaro-coltura</p>	
<b>Legge n. 59/ 1948 (art.5)</b>	
<p>Introduce la possibilità, lasciata alle Commissioni Provinciali (di cui al d.lgs.lgt. n. 75/1945), di scegliere se accertare gli obblighi contributivi tramite metodo presuntivo o metodo effettivo. Si definiscono, nei fatti, due sistemi di accertamento contributivo diversi, differenziati su base territoriale.</p>	
<b>CENTRO NORD ITALIA (dopo il 1948)</b>	<b>SUD ITALIA (dopo il 1948)</b>
<p><b>Prestazioni</b></p> <p><b>Chi</b> individua i beneficiari: SCAU e Commissioni <b>Come:</b> elenchi stilati tramite riepilogo annuale dalle risultanze dei Libretti di lavoro Ente erogatore: INPS</p> <p><b>Contribuzioni</b></p> <p><b>Chi</b> se ne occupa: SCAU <b>Come:</b> tramite libretto del lavoro, accertamento effettivo annuale</p>	<p><b>Prestazioni</b></p> <p><b>Chi</b> individua i beneficiari: SCAU e Commissioni <b>Come:</b> art. 12 R.D. n.1949/1940 (situazione invariata) Ente erogatore: INPS</p> <p><b>Contribuzioni</b></p> <p><b>Chi</b> se ne occupa: SCAU <b>Come:</b> accertamento presuntivo (situazione invariata)</p>
<b>Sentenza Corte Costituzionale n. 65 del 1962</b>	
<p>Illegittimità costituzionale del sistema di accertamento contributivo basato sul metodo presuntivo (di cui al R.D. n. 1949 del 1940)</p>	

<p>Nelle aree del Centro-Nord Italia continua ad utilizzarsi il sistema dell'accertamento effettivo con l'utilizzo del libretto del lavoro</p>	<p>Nel Mezzogiorno si rende necessario sanare la posizione delle province in cui era ancora utilizzato il sistema di accertamento contributivo</p>
<p><b>Prestazioni:</b>  <b>Chi</b> individua i beneficiari: SCAU e Commissioni  <b>Come:</b> elenchi stilati tramite riepilogo annuale dalle risultanze dei Libretti di lavoro (situazione invariata)  Ente erogatore: INPS</p> <p><b>Contribuzioni:</b>  <b>Chi</b> se ne occupa: SCAU  <b>Come:</b> tramite libretto del lavoro, accertamento effettivo annuale (situazione invariata)</p>	<p><b>Legge n. 322/1963</b></p> <p><b>Prestazioni:</b>  <b>Chi</b> individua i beneficiari: SCAU, per nuove iscrizioni o cancellazioni e Commissioni (accertamento e pubblicazione)  <b>Come:</b> secondo le modalità di cui all'art. 12 del R.D. n. 1949 del 1940.  Ente erogatore: INPS</p> <p>Nascono gli '<b>elenchi a validità prorogata</b>':</p> <p>art.1: sono valide fino all'annata agraria 1964-65 le rilevazioni confluite negli elenchi nominativi validi per l'anno 1962.  Rinnovo periodico della validità delle disposizioni di cui all'art. 1. della legge n. 322/1963 fino al 31/12/ 1985 (con legge n. 1412/1964; legge n. 334/1968; legge n. 83/1970; legge n. 37/1977; legge n. 669/1979; legge n. 791/1981; legge n. 663/1983).</p> <p><b>Contribuzioni:</b>  <b>Chi</b> se ne occupa: SCAU  <b>Come:</b> abbandono metodo di accertamento 'presuntivo'. Art. 2 legge n.322/1963, regime transitorio. Per le annate agrarie 61/62; 62/63; 63/64, si disciplina l'obbligo di versare l'80% dell'importo contributivo accertato come dovuto per l'anno 1961.</p> <p>Con la legge n. 1412/ 1964 (art.2) nelle province precedentemente interessate dal sistema di rilevazione 'presuntivo', si disciplina l'obbligo, per i datori di lavoro, di presentare alla sede SCAU competente una denuncia trimestrale della manodopera impiegata, valida ai fini della determinazione contributiva.</p>
<p><b>Legge n. 83/ 1970</b>  Nuovo disegno organizzativo ed omogeneizzazione pratiche di accertamento previdenziale e contributivo</p>	



Legge n. 83/1970	Legge n. 83/1970
<p><b>Prestazioni:</b>  <b>Chi</b> individua i beneficiari: ‘nuove’ Commissioni comunali a maggioranza sindacale. SCAU in funzione di controllo formale di legittimità.  <b>Come:</b> elenchi di rilevamento annuali con variazioni trimestrali.  (abolizione rilevamento annuale attraverso Libretti di lavoro)  Ente erogatore: INPS</p> <p><b>Contribuzioni:</b>  <b>Chi</b> se ne occupa: SCAU  <b>Come:</b> rilevazioni trimestrali come da legge n.1412 del 1964  (abolizione rilevamento annuale attraverso Libretti di lavoro)</p>	<p><b>Prestazioni:</b>  <b>Chi</b> individua i beneficiari: ‘nuove’ Commissioni comunali a maggioranza sindacale. SCAU in funzione di controllo formale di legittimità.  <b>Come:</b> elenchi di rilevamento annuali con variazioni trimestrali.  Rimangono comunque validi (e lo saranno fino al 1985) gli elenchi ‘prorogati’ (art. 18).  Ente erogatore: INPS</p> <p><b>Contribuzioni:</b>  <b>Chi</b> se ne occupa: SCAU  <b>Come:</b> rilevazioni trimestrali come da legge n.1412 del 1964  (situazione invariata)</p>

Lo studio della normativa previdenziale agricola di quegli anni è esemplificativo di come il sistema del diritto e lo strumento amministrativo possano essere utilizzati per produrre anomia, al fine di assicurare condizioni favorevoli alla ‘buona riuscita’ di scambi particolaristici.

A questo proposito, come già accennato, pare particolarmente significativa la questione dei cosiddetti elenchi bloccati. Il fatto eccezionale non si rileva nella previsione normativa di cui all’art. 1 della l. n. 322/1963, ma nel fatto che questa sia stata confermata, in vie successive e tramite una enorme quantità di interventi legislativi di proroga, durante circa un ventennio. Basti pensare che l’ultimo intervento legislativo di proroga della normativa del 1963 è la l. n. 638/1983 con la quale si determinò la cessazione di ogni effettività del regime di iscrizione negli elenchi bloccati a partire dal 31-12-1985<sup>121</sup>. Durante il ventennio in cui è

<sup>121</sup> Al fine di rendere l’idea di come tale vicenda sia divenuta, nel tempo, caotica, si vuole procedere ad una ricostruzione cronologica degli interventi di proroga succedutesi fino al 1983. La prima legge di proroga della normativa del 1963 è la numero 1412 del 1964 che estende la validità della previsione a tutto il 1966/67. La successiva proroga è stabilita con la legge n. 334/1968: promulgata all’esatto scadere della proroga precedente ne estende l’efficacia al 31/12/1969. Successivamente, anche la legge n. 83 del 1970, all’art. 18, stabilisce che le disposizioni di cui all’art. 1 della legge n. 322/1963 fossero prorogate fino al 31 dicembre 1970. Le proroghe della validità, ai fini previdenziali, degli elenchi validi nel 1962 si sono susseguite

rimasta in piedi la questione dei cosiddetti elenchi prorogati il sistema del collocamento e della previdenza sociale agricola è stato radicalmente riorganizzato con la legge 83/1970. Eppure, in tutto il Mezzogiorno e fino alla prima metà degli anni '80, erano rimaste valide le rilevazioni confluite negli elenchi del 1962. Così, le Commissioni comunali di cui alla summenzionata legge n.83, tenevano, sostanzialmente, due diversi registri. Quello 'bloccato' i cui iscritti, a seconda della categoria segnalata, godevano a priori di benefici previdenziali e quello di rilevamento nel quale confluivano i lavoratori agricoli ammessi ai benefici previdenziali in virtù delle giornate di lavoro effettivamente prestate. Accadeva così che, a metà anni '70 gli elenchi 'bloccati' *“venivano chiamati gergalmente ‘u rollu’, cioè ‘u munzieddru’, il mucchio, per indicare che era una ammucchiata di gente, che c'erano i nomi di chiunque”*<sup>122</sup>. Dunque, la questione degli elenchi a validità prorogata non è affatto secondaria e non

---

in maniera pedissequa sino alla seconda metà degli anni '70, quando, con la legge n. 37/1977 si inizia a prevedere un sistema di parziale clausola al rinnovo della validità della propria posizione negli elenchi bloccati e di incentivazione al passaggio nei normali elenchi di rilevamento. In realtà, di nuovo, con il d. lgs n. 942/1977 viene rinnovata la validità degli elenchi fino a tutto il 1979. La percezione delle indennità viene subordinata, dal 1977 in poi, all'onere di presentare una dichiarazione che certifichi di non essere prevalentemente occupato in altri settori, emigrato o pensionato. Successivamente è la legge n. 669/1979 a prorogare la possibilità di percepire prestazioni di previdenza per i lavoratori iscritti negli 'elenchi bloccati' e fino all'annata 1980-81. Sempre nel 1979, poiché negli elenchi a validità prorogata erano spesso iscritte persone che non ne avevano diritto o che l'avevano perduto, la legge n. 92/1979 prevede una sanatoria generale stabilendo, all'art. 7, che i lavoratori che pur non sussistendone le condizioni e non avendone i requisiti abbiano usufruito dei trattamenti previdenziali e assistenziali previsti per il settore agricolo per i periodi di competenza antecedenti al 1 gennaio 1979 fossero esonerati dal rimborso delle prestazioni corrisposte. Nei primi anni '80, la legge n. 791/1981 riconosce nuovamente, per l'anno 1981-82, il diritto alle prestazioni pur con alcune, minime, limitazioni. Da ultimo, solo con la legge n. 638 del 1983 si determina la perdita di ogni effettività, ai fini previdenziali, dell'iscrizione negli elenchi a validità prorogata e si disciplina un regime di passaggio agevolato agli elenchi di rilevamento ed un periodo di transizione valido fino al 31/12/1985. Cfr.: C. Gatta, *Problemi attuali della previdenza sociale in agricoltura: l'accertamento della manodopera nelle province dell'Italia meridionale ed insulare*, in *La previdenza sociale nell'agricoltura*, anno XV, 3/1964, pp. 154-162; C. Veralli, *Il cosiddetto 'blocco' degli elenchi dei lavoratori agricoli*, in *La previdenza sociale nell'agricoltura*, anno XVI, 3- 4/1965, pp. 184-189; O. Cansini, *Osservazioni sulle nuove disposizioni in materia di accertamento dei lavoratori agricoli e di imposizione dei relativi contributi*, in *La previdenza sociale in agricoltura*, anno XIX 1-2/1968, pp. 27-38; L. Bignami, *La nuova legge sul collocamento e l'accertamento dei lavoratori agricoli*, in *La previdenza sociale nell'agricoltura*, anno XXI, 1-2/1970, pp. 43-46; Lagala C., *Il problema degli elenchi anagrafici in agricoltura*, in *Nuovo Diritto Agrario*, Anno V, 1/1978, pp. 59-73.

<sup>122</sup> ispettore di vigilanza INPS in pensione, ex dipendente SCAU, intervista del 25giugno 2014, Cosenza.

solo per il pur relevantissimo dato quantitativo<sup>123</sup> ma perché pare emblematica di alcuni dei ‘vizi’ del welfare italiano (ad esempio della tendenza a sovrapporre impropriamente strumenti assistenziali e previdenziali). Il caso degli elenchi a validità prorogata è anche rappresentativo del peculiare modo in cui, in quegli anni, il welfare è stato utilizzato come risorsa all’interno di sistemi di scambio politico e clientelare.

Difatti, la stessa conferma dell’assegnazione dei benefici in maniera precaria e temporalmente limitata non è un fatto neutro. In questo modo, l’offerta di sussidi, considerati come un insieme di risorse divisibili e distribuibili, non solo è usata nello scambio politico, come nella più classica delle *clients politics*, (Lowi, 1972; Wilson, 1982) ma è anche occasione per consolidare forme di dipendenza. Questo perché la possibilità di ottenere le indennità viene ripetutamente subordinata alle decisioni annuali ed ai favori politici dei governi. I meccanismi perversi di funzionamento del sistema previdenziale si sono sviluppati anche attorno a questi elementi di incertezza nel diritto alle prestazioni che contribuivano a lasciare spazi di una discrezionalità che diveniva fattore di inquinamento.

<sup>123</sup> Si propone, in tabella, una breve serie storica sul numero di iscritti nei diversi tipi di elenchi in Italia e nelle aree del Mezzogiorno. Gli unici dati a disposizione riguardano il periodo 1971-1974

Lavoratori agricoli dipendenti a tempo determinato iscritti negli elenchi nominativi di rilevamento (Italia e Mezzogiorno) e lavoratori a tempo determinato iscritti negli elenchi prorogati (Mezzogiorno)			
Anno	Italia elenchi di rilevamento	Mezzogiorno e isole elenchi di rilevamento	Mezzogiorno e isole elenchi prorogati
1971	587.329	204.259	877.904
1972	641.457	267.133	830.124
1973	693.911	322.372	792.373
1974	746.956	391.038	728.477

Tab. 3, Serie storica (1971-1974), Numero lavoratori agricoli dipendenti a tempo determinato iscritti negli elenchi nominativi di rilevamento (Italia e Mezzogiorno) e negli elenchi prorogati (Mezzogiorno), Fonte: C. Lagala, *Il problema degli elenchi anagrafici in agricoltura*, in *Nuovo Diritto Agrario*, Anno V, 1/1978, pp. 59-73, elaborazioni a cura dell’autrice.

Le strutture clientelari che utilizzano risorse pubbliche nello scambio, per riprodursi in quanto sistemi distributivi efficaci, hanno bisogno di meccanismi ausiliari come amministrazioni permeabili, riferimenti normativi vaghi o ipertrofici, capaci di generare confusione, incertezza e spazi di interpretazione e di azione discrezionali. Il settore del lavoro e della previdenza sociale agricola si è prestato, anche per le ragioni fin ora esplicitate, ad essere distorto in senso particolaristico a maggior ragione data l'elevata permeabilità clientelare del contesto economico, politico e culturale del Mezzogiorno.

## **5.2 Indennità previdenziali agricole, clientelismo familistico-popolare e categorialità**

Come argomentato, in relazione ai processi di modernizzazione e in particolare a quelli meridionali, il sistema clientelare si è mostrato capace, più di altri agenti di regolazione, di acquisire, mediare e declinare localmente il mutamento e di allocare nei territori le risorse. Questo ha contribuito ad orientare a favore delle esigenze particolari dei gruppi clientelari, forme, modi e contenuti dei processi di modernizzazione politica, economica e sociale. In questi contesti, le forme assunte dalla politica e dalle politiche, ossia la formulazione e l'implementazione, la gestione e l'utilizzo delle politiche pubbliche, così come le modalità di gestione dell'impatto elettorale del welfare, hanno riflesso le dinamiche del consenso elettorale e assecondato le volontà degli scambi clientelari. All'interno di un quadro di regolazione politica della questione Nord-Sud definito in un'ottica assistenzialistica e sussidiaria e data la centralità sociale (ed economica) dei sistemi clientelari, le risorse di welfare sono divenute 'motivo di appropriazione' (Costabile, 2011). In questo modo se il clientelismo ha rappresentato per molti cittadini meridionali un sistema

efficace al fine di ottenere risorse, il welfare è divenuta una fonte essenziale al fine di reperirle.

Le relazioni clientelari, che si sostanziavano attraverso lo scambio di risorse previdenziali ed assistenziali stabilmente disponibili in cambio di consenso, apparivano come dotate di validità sia interna che esterna. In questo modo, le prestazioni previdenziali agricole sono state fonte privilegiata per l'acquisizione di potere clientelare e sono divenute merce di uno scambio diffuso e popolare. Come rilevato, queste hanno rappresentato l'oggetto di una manipolazione tollerata anche perché funzionale alle esigenze più ampie di organizzazione del consenso politico ed a quelle di mediazione dei rapporti tra centro e periferia. L'indennità previdenziale agricola si poneva, in questo contesto, al centro di scambi tipicamente clientelari, ossia, dotati, oltre che di razionalità di scopo, di contenuti di appartenenza e reciprocità, pur se strumentalizzati. Centrali erano infatti i legami di solidarietà di tipo parentale ed amicale che rendevano lo scambio piuttosto stabile e legittimato. Per ottenere la prestazione *“ti rivolgevi ad un amico pronto ad intervenire sulla base di un rapporto che almeno in generale non era basato sui soldi”*<sup>124</sup>.

Inoltre, in specie durante gli anni '60 e '70, queste pratiche clientelari erano gestite secondo logiche personalistiche e localistiche ma non prive di elementi di categorialità e di appartenenza politica. Risultavano, in questo modo, piuttosto agganciate alle logiche di funzionamento e alle esigenze di consenso dei più ampi contesti politici e partitici nazionali. Così, attorno alle prestazioni previdenziali agricole si era via via attivato uno stabile circuito clientelare popolato di attori collettivi come le organizzazioni sindacali, i partiti politici, le burocrazie pubbliche periferiche. A gestire l'accesso alle indennità di previdenza sociale agricola erano designati, a diverso titolo, numerosi attori istituzionali. Lo scambio clientelare si radicava in una notevole

---

<sup>124</sup> bracciante agricolo, Movimento Raggio di SOLE, intervista del 13 maggio 2015, Schiavonea di Corigliano (CS).

amplificazione dell'intermediazione politica, sindacale ed amministrativa, che ad esso era funzionale. Una quantità di intermediari, ciascuno dei quali in una posizione privilegiata, si trovava così nella disponibilità di 'concedere' le indennità come si trattasse di un favore, di una risorsa personale elargita anche qualora, del tutto o in parte, non fosse dovuta.

Dunque, al fine di ottenere i benefici previdenziali poteva farsi ricorso a legami di solidarietà di tipo parentale ed amicale o anche di appartenenza politica: *“c'era una filiera dell'imbroglio per far arrivare una briciola a tutti, basata sulle amicizie di ognuno. C'era chi aveva il legame con il proprietario terriero, chi con l'ufficio di collocamento, con lo SCAU, con il faccendiere dell'INPS, c'era chi si faceva aiutare dal parente sindacalista”*<sup>125</sup>. In ogni caso era indispensabile ricorrere alla mediazione e all'aiuto di una delle numerose figure che orbitavano attorno all'applicazione concreta delle politiche e all'iter burocratico per l'ottenimento delle indennità. Il controllo del sistema (di una parte di esso o di una tappa del percorso) diveniva importante fonte di un potere clientelare che era in parte gestito secondo logiche familistico popolari e in parte era gestito secondo logiche categoriali e di appartenenza politica.

Questo scambio clientelare nel welfare vedeva indirettamente coinvolte forze politiche e sociali diverse: *“in passato succedeva che le persone che avevano poco e niente avevano la possibilità di ricevere qualche soldo di previdenza sociale e che i collocatori o i sindacalisti facevano riferimento ad alcuni politici e partiti. Non è che si compravano pacchetti di giornate di lavoro, era clientelismo inteso proprio come scambio di favori e di voti, attraverso la figura del collocatore e delle commissioni”*<sup>126</sup>. In questo modo, in presenza di risorse stabilmente disponibili e di spazi di discrezionalità e procedure di eleggibilità declinabili in senso particolaristico, la distribuzione clientelare di sussidi e indennità diveniva importante mezzo di costruzione e di consolidamento

---

<sup>125</sup> sindacalista 3, intervista del 3 luglio 2014, Pazzano (RC).

<sup>126</sup> ispettore di vigilanza INPS in pensione, ex dipendente SCAU, intervista del 25 giugno 2014, Cosenza.

del consenso elettorale. Come racconta, intervistato, un dipendente INPS, avvocato e membro sindacale, ora in pensione: *“tu avevi necessità dell’amicizia di qualcuno che poteva intervenire. Questi avevano una certa colorazione politica che poi veniva fatta pesare, eccome! alle elezioni. (...) Per quanto riguarda il clientelismo, nei fatti permeava l’intero sistema. Da quando mi affacciavo per la prima volta al mercato del lavoro, che dovevo farmi il libretto, a quando poi mi mettevo negli elenchi dei lavoratori agricoli, fino a che poi venivo avviato, infine andavo dal medico. Insomma se io ero pronto alle chiamate del collocatore o del sindacalista o del sindaco per votare o anche per manifestare potevo stare tranquillo”*<sup>127</sup>. Assai spesso, la relazione politico-elettorale fondata su voto utile contro consenso utile si nutriva di questa capacità di distribuire a masse di clienti risorse di welfare. L’accesso alle previdenze era gestito secondo logiche di clientelismo comunitario e politico-categoriale di cui beneficiavano, pur utilizzando diversi canali, tutte le principali forze politiche. Nel ricostruire i meccanismi di funzionamento del ‘vecchio’ sistema di utilizzazioni clientelari del welfare uno degli intervistati racconta: *“i collocatori erano un centro di potere tipico della Democrazia Cristiana e lo SCAU era un carrozzone che serviva per raccogliere voti, ma anche i patronati e le commissioni avevano le proprie contiguità politiche. Questa previdenza sociale a pioggia era nei fatti un modo per garantirsi dei consensi e per incanalarli che in realtà faceva comodo a tutti i partiti e ai sindacati”*<sup>128</sup>. Così anche nelle parole di un dipendente INPS, all’epoca membro dell’avvocatura dell’istituto: *“l’attività patronale nella gestione dei rapporti dei lavoratori con gli enti previdenziali rappresentava una cinghia di trasmissione notevole per il consenso. In generale era un sistema che, con tutte le sue storture, andava incontro ai bisogni della gente e che giovava non solo a*

---

<sup>127</sup> avvocato, dipendente INPS in pensione e rappresentante sindacale, intervista del 21 luglio 2014, Cosenza.

<sup>128</sup> sindacalista 3, intervista del 3 luglio 2014, Pazzano (RC).

*un partito politico ma un po' a tutti a livello di rappresentanza e di forza*"<sup>129</sup>.

La rete di relazioni clientelari, che attorno al welfare si era costruita, contribuiva a modellare gli assetti della rappresentanza politica e sindacale meridionale<sup>130</sup> e rappresentava una risorsa di consenso per la politica nazionale. I rapporti patrono-cliente si nutrivano dell'importante quantità di risorse pubbliche distribuite dal centro senza troppi vincoli e controlli e veicolavano elementi di fidelizzazione, di aggregazione e di sintesi, se pur impropri. Queste relazioni erano anche dotate di una certa stabilità. A fornire solidità e legittimità interna ai legami patrono-cliente era anche il fatto che essi fossero informati, oltre che alla razionalità di scopo, pure a contenuti di appartenenza che, caratterizzandoli tipicamente, li dotavano di continuità nel tempo. *“Ognuno aveva i suoi riferimenti stabili nel paese e i propri amici e si creavano accordi clientelari. Nelle commissioni si diceva: io ne metto (ndr. negli elenchi degli ammessi a godere dei benefici previdenziali) due-tre dei miei; tu due-tre dei tuoi. (...) c'era una sorta di equilibrio, si trattava di fare dei favori, di aiutare qua e là”*<sup>131</sup>. Inoltre, come già rilevato, il sistema funzionava ‘senza intoppi’ godendo di una forma di ‘legittimazione dall’alto’. Difatti, l’accesso alle previdenze, anche secondo modalità clientelari ed in maniera indebita, era reso piuttosto semplice data una debole o confusa definizione della norma, un labile controllo (sociale e istituzionale) ed una carente capacità/volontà selettiva della pubblica amministrazione. Spesse volte, come visto, le norme che regolavano l’accesso alle prestazioni previdenziali agricole si qualificavano come ‘norme d’evasione’<sup>132</sup> (SgROI, 1996) e anche per

---

<sup>129</sup> avvocato, dipendente INPS in pensione e rappresentante sindacale, intervista del 21 luglio 2014, Cosenza.

<sup>130</sup> Sulla questione di come, gestire le pratiche di accesso alla previdenza sociale agricola, avesse inciso fortemente, in particolar modo nella decade dei '70, sui tassi di sindacalizzazione e sulle dinamiche della rappresentanza sindacale si veda Fantozzi (1993) e Pugliese (1984).

<sup>131</sup> sindacalista 1, intervista del 2 ottobre 2013, Gioia Tauro (RC)

<sup>132</sup> Sono norme d’evasione, secondo SgROI, quelle destinate ad essere poco applicate oppure quelle rispetto alle quali esiste una frequente modifica della soglia di tolleranza alla violazione.



questo, l'utilizzazione impropria e clientelare delle prestazioni riusciva anche a non ricadere nell'illegalità formale.

In questo modo il sistema di scambio clientelare nel welfare risultava efficace ed in qualche modo credibile: almeno fino a quando non si fecero insostenibili i suoi equilibri e non emersero con forza i suoi elementi di contraddittorietà.

Si è prima argomentato su come, nel corso degli anni '90, l'emergere di inedite opportunità di integrazione economica e politica europea e il definirsi di nuovi vincoli di natura finanziaria abbiano reso imprescindibile l'avviarsi di percorsi di sottrazione, riadattamento istituzionale e di taglio e ricalibratura della spesa pubblica. Come illustrato sinteticamente nella tabella che segue, durante la prima metà degli anni '90 anche il sistema previdenziale agricolo è stato oggetto di una profonda riorganizzazione.

Tab. 4, Evoluzione normativa sistema previdenziale agricolo anni 90-2000, elaborazione a cura dell'autrice

L. n. 223/1991	Nuova disciplina del sistema di collocamento pubblico. È regola generale la chiamata nominativa e la libera scelta del datore di lavoro previo Nulla Osta dell'Ufficio di Collocamento <sup>133</sup> .
D.Lgs. n. 375/1993	Disciplina organica dei rapporti tra aziende agricole, SCAU ed INPS: formula delle Denunce Aziendali ed adozione del Registro d'Impresa; segnalazione dei fabbisogni qualitativi e quantitativi di forza lavoro attraverso presentazione di Piani Colturali; previsione di specifiche modalità e tempistiche di comunicazione delle assunzioni (Dichiarazioni trimestrali di Manodopera Agricola occupata); istituzione di un'anagrafe centrale delle aziende agricole presso lo SCAU; nuove e specifiche attività di vigilanza e di controllo in capo all'INPS (tra le quali, la possibilità di effettuare il disconoscimento di giornate di lavoro agricolo dichiarate)

<sup>133</sup> La precedente disciplina generale del collocamento, legge n. 264/1949, prevedeva l'obbligo di assumere personale esclusivamente attraverso gli Uffici di Collocamento pubblici. La regola generale, anche se con deroghe possibili, era quella della chiamata al lavoro numerica effettuata sulla base delle graduatorie pubbliche di collocamento. Per il settore agricolo, la legge n. 83/1970 aveva supposto novità anche in termini di disciplina del collocamento. Infatti alle Commissioni comunali era assegnato il compito di compilare ed aggiornare periodicamente le graduatorie di disoccupazione per il settore agricolo e di rilasciare i Nulla Osta di accoglimento delle richieste nominative. La norma aveva inoltre previsto la possibilità di assumere direttamente un massimo di 2 dipendenti agricoli per non più di 51 giornate di lavoro e forniva la possibilità di denunciare a posteriori le assunzioni qualora queste fossero state effettuate d'urgenza.

L. n. 724/1994 (art. 19)	Soppressione dello SCAU: passaggio di tutte le sue competenze all'INPS a decorrere dal 1 luglio 1995
L. n. 608/1996	<p>Liberalizzazione delle procedure di assunzione. Assunzione in via diretta anche del personale agricolo seguita da una sola comunicazione agli Uffici di Collocamento effettuata entro cinque giorni mediante i moduli del registro d'impresa (art.9 ter) <sup>134</sup>.</p> <p>Tutte le funzioni di assegnazione ed accertamento delle giornate di lavoro prestate nel settore agricolo sono attribuite direttamente ed unicamente all'INPS. L'Istituto si occupa della compilazione degli elenchi trimestrali ed annuali della manodopera agricola che sono validi ai fini previdenziali e contributivi. Gli elenchi vengono trasmessi alle Commissioni territoriali per l'approvazione e la pubblicazione.</p>
L. n. 469/ 1997	Conferimento alle regioni e agli enti locali delle funzioni e dei compiti in materia di mercato del lavoro; istituzione Centri per l'Impiego; soppressione di tutte le Commissioni agricole territoriali.

Dunque, viene operata una prima razionalizzazione già nel 1993, quando si disciplina in maniera più organica e puntuale tutto il sistema di accertamento dei lavoratori ai fini previdenziali e contributivi. A seguire, nel 1994, con la soppressione dello SCAU e l'assorbimento di tutte le sue funzioni all'interno dell'INPS, si compie un notevole passo in direzione del superamento di quella frammentazione e disconnessione tra accertamenti ai fini contributivi e previdenziali ed erogazioni che, invece, fino ad allora, aveva caratterizzato il sistema. Infine, con la riforma del collocamento e la soppressione delle Commissioni agricole vengono ridotti quegli spazi di intermediazione sindacale ed amministrativa che tanto funzionali erano apparsi alle pratiche clientelari.

In questo contesto mutato si fa più difficile utilizzare le risorse di welfare e mantenere gli scambi e le posizioni di potere e di vantaggio ad essi connesse senza ricorrere ad una ricerca illegale di spazi d'azione e risorse.

<sup>134</sup> Nel 2006 (legge n. 296) sono state introdotte novità relative ai termini ed ai modi di assunzione (comunicazione ai Centri per l'impiego il giorno precedente all'assunzione) e di comunicazione della cessazione del rapporto di lavoro (comunicazione ai Centri per l'impiego entro 5 giorni). Questa disciplina è estesa al settore agricolo che invece era precedentemente disciplinato dalle legge 608/1996. Dal 2008 questo tipo di comunicazione (anche per il settore agricolo) avviene solo on line (modello UNILAV).

Allo stesso modo, occorre certamente considerare la correlazione esistente tra clientelismo e processi di erosione della legalità. Nelle parole di uno degli intervistati: *“bisogna capire che, non solo una giusta e doverosa assistenza è divenuta assistenzialismo, ma anche che, questo sistema di illegalità diffusa, ha rinforzato l’idea che lo stato è una cosa che non funziona e che bisogna utilizzarlo, prenderlo in giro. Il fatto che si trattava di un reddito e che per ottenerlo dovevi commettere piccoli imbrogli e legarti a dinamiche politiche ha rinforzato una cultura dell’illegalità perché io, per avere quello che mi serviva, ero portato a ricorrere a sistemi elusivi, alternativi alla legge”*<sup>135</sup>.

### **5.3 Illegalità e welfare: verso forme più radicali di elusione delle norme**

La pratica di appropriarsi fraudolentemente delle previdenze sociali a tutela del lavoratore agricolo a tempo determinato, così come quella di utilizzarle all’interno di scambi clientelari, non è certo nuova. Eppure oggi sembra assumere tratti inediti ed una diversa consistenza. Queste prestazioni previdenziali che si sono storicamente definite come fonte privilegiata per l’acquisizione di potere clientelare, sono, oggi, come visto, bersaglio di attività marcatamente illegali. Le indennità di previdenza sociale agricola, si trovano così, in alcuni territori specialmente, al centro del compimento di sistematici quanto gravi illeciti. In questo modo, il diritto a ricorrere a misure di protezione del reddito sotto forma di indennità di disoccupazione viene pesantemente distorto. Ad operare in tal senso sono singoli individui, comitati d’affari più o meno strutturati ma anche attori riconducibili alla criminalità organizzata di stampo mafioso: tutti comunque accomunati dalla volontà di appropriarsi di risorse

---

<sup>135</sup> avvocato, dipendente INPS in pensione e rappresentante sindacale, intervista del 21 luglio 2014, Cosenza.

pubbliche. Adoperarsi al fine di godere indebitamente di prestazioni previdenziali agricole e, in particolare, predisporre falsa documentazione finalizzata ad attestare l'esistenza di fittizi rapporti di assunzione è un'attività illecita diffusa. In Calabria, poi, si tratta di un comportamento radicato che, con il modus operandi descritto nelle pagine precedenti, si è strutturato, in misura in qualche modo maggiore, nella zona a vocazione agricola della Sibaritide. Le numerose inchieste che si sono occupate di questo fenomeno, in particolare quelle già poste al centro di questa analisi, dimostrano come quella dei falsi braccianti agricoli sia oggi una questione poco assimilabile alla pratica di utilizzare le previdenze sociali come se si trattasse di una sorta di ammortizzatore sociale, elargito secondo le vecchie logiche politico-clientelari. Nelle parole del responsabile di zona della federazione agricola FLAI, CGIL di Corigliano Calabro: *“non si parla più del contadino che assume la figlia e che magari chiede il favore al collocatore, qui stiamo parlando di una cosa che travalica tutto questo”*<sup>136</sup>. Le risultanze processuali di OMNIA e gli esiti di indagine confluiti nell'inchiesta Senza Terra dimostrano che le prestazioni previdenziali agricole sono oggi carpite mettendo in piedi complesse organizzazioni finalizzate alla frode e che esiste un flusso di contributi previdenziali che finisce nella tasche della criminalità. In questi sistemi fraudolenti vengono sussunti una pluralità di attori pubblici e privati, spesso, un intero sistema di relazioni locali. Nella Sibaritide, ad esempio, parte del sistema sociale ed economico pare intessuto di relazioni costruite attorno all'illiceità ed, in particolare, attorno alla pratica dell'accesso indebito e fraudolento alle prestazioni previdenziali agricole. La sola indagine Senza Terra ha coinvolto più di 90 persone fra presunti imprenditori agricoli, professionisti vari, dipendenti pubblici e privati, amministratori pubblici eccetera, e ha portato a contestare circa 4000 posizioni bracciantili in un territorio di ristrette dimensioni. Ma, a titolo esemplificativo, si pensi al fatto che le indagini succedutesi fra inizio 2014

---

<sup>136</sup> sindacalista FLAI CGIL Corigliano, intervista del 14 maggio 2015, Corigliano (CS).

e fine 2015, con riferimento ai soli comuni di Corigliano Calabro, Rossano ed, in parte, Cassano allo Ionio, hanno visto complessivamente coinvolte, fra artefici delle truffe e falsi braccianti, più di 5.000 persone (vedi *supra*, par. 4.3). Emerge quindi un quadro di illegalità quasi capillare che comporta un ingente spreco di risorse pubbliche e rilevanti conseguenze a livello collettivo. Le risorse di welfare vengono utilizzate per acquisire illecitamente profitti e per raggiungere o mantenere posizioni di potere.

Sembra che proprio quelle prestazioni sociali attorno alle quali ‘manipolazione dall’alto e manipolazione dal basso’ (Costabile, 2009) si erano saldate alimentandosi reciprocamente, siano oggi bersaglio privilegiato di sistematiche illegalità. Nell’opinione di una delle persone intervistate, la dirigente pubblica ed ex dirigente della sede INPS di Rossano che, con il suo lavoro di denuncia, diede impulso alle indagini ‘Senza Terra’: *“prendere soldi in questo modo dallo stato è un fatto che adesso si è trasformato in un business criminale ma è una cosa che viene da lontano, probabilmente da quella che era la vecchia gestione delle prestazioni, viene dalla ricerca dell’ammortizzatore sociale e del sussidio anche in queste prestazioni che sono state pensate per altro”*<sup>137</sup>. L’idea che ad oggi si siano in qualche forma radicalizzati ed esasperati i ‘vecchi’ fenomeni di utilizzazione impropria del welfare è esplicitata in maniera chiara e diretta dalla quasi totalità degli intervistati. Nelle parole dell’ex dirigente della sede INPS di Rossano: *“è sempre stato un problema ed è sempre accaduto che ci si iscrivesse indebitamente alle liste del bracciantato agricolo. Ma oggi, stiamo parlando di un sistema criminale ragionato e pensato a tavolino”*<sup>138</sup>. Secondo il responsabile di una locale sezione della federazione agricola della CGIL: *“si è passati da un sistema di imbroglio volto a rimpolpare le finanze familiari ad un sistema criminale con guadagni sostanziosi”*<sup>139</sup>. Dunque, le utilizzazioni improprie del welfare non appaiono più come l’esito di azioni radicate nell’alegalità

---

<sup>137</sup> ex dirigente sede INPS di Rossano, intervista del 2 giugno 2013, Catanzaro.

<sup>138</sup> *Ibidem*

<sup>139</sup> sindacalista FLAI CGIL Corigliano, intervista del 14 maggio 2015, Corigliano (CS).

(SgROI, 1996) o nell'aggiramento di norme debolmente definite, con il fine di drenare risorse, spesso, utili alla sopravvivenza. Una percezione simile ha un ispettore di vigilanza INPS, oggi in pensione, che appare paradossalmente nostalgico quando afferma che: *“gli imbrogli del passato erano più ingenui, lavoravi 30 giornate e ne dichiaravi 51. Forse avevano qualcosa di comico rispetto ad adesso. Ora tutto è passato nelle mani della delinquenza: negli anni novanta, il sistema è andato strutturandosi come sistema delinquenziale organizzato. La situazione è peggiorata: siamo caduti dalla padella alla brace”*<sup>140</sup>. Ed ancora, nei racconti di un ispettore INPS che ha collaborato alle attività di indagine ‘Senza Terra’: *“prima il fenomeno delle percezioni indebite, esteso ma limitato principalmente alla questione delle assunzioni tra parenti, era un fatto di favori, quasi un fenomeno artigianale, adesso è un fenomeno criminale. In passato le implicazioni erano diverse, principalmente di favori e contro-favori e molto relative rispetto a quelle degli ultimi anni. Sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo”*<sup>141</sup>. Simile il pensiero di un dipendente dell'ufficio legale INPS di Cosenza, ora in pensione: *“è diventato un fenomeno criminale cosa che prima non era! Prima diciamo che si verificava come fenomeno spontaneo, popolare: voglio dire, la moglie dell'impiegato che decide di iscriversi come bracciante grazie alle conoscenze del marito e quando prende le indennità poi si compra i mobili (questo me lo raccontò un mobiliere, che aumentava le vendite quando arrivavano i pagamenti delle indennità)”*<sup>142</sup>. Dunque, gli osservatori intervistati sono sostanzialmente concordi nell'affermare che, oggi, in Calabria ed in particolare nella zona della Sibaritide, le prestazioni previdenziali agricole si trovano al centro delle commissioni di illeciti che sono, sia per maniera che per misura, diversi che in passato.

---

<sup>140</sup> ispettore di vigilanza INPS in pensione, ex dipendente SCAU, intervista del 25 giugno 2014, Cosenza.

<sup>141</sup> ispettore di vigilanza INPS (2), intervista del 10 luglio 2015, Rende (CS).

<sup>142</sup> avvocato, dipendente INPS in pensione e rappresentante sindacale, intervista del 21 luglio 2014, Cosenza.

I locali clan di stampo mafioso non sono certo estranei dal praticare queste attività fraudolente. Nelle parole di un sindacalista di Corigliano Calabro: *“si tratta di un giro impressionante di soldi che va ad alimentare il malaffare e vere e proprie organizzazioni criminali”*<sup>143</sup>. Difatti, questi illeciti, che oggi sono oggetto di ripetute investigazioni, sono capaci di drenare risorse e, contemporaneamente, appaiono utili alla costruzione di reti di relazioni e di bacini elettorali ai quali eventualmente attingere. Solitamente, la criminalità organizzata di stampo mafioso si interessa alle risorse rilevanti di un territorio anche perché questo contribuisce a definire le sue capacità di controllo. Difficilmente le organizzazioni criminali potevano farsi sfuggire la possibilità di intercettare flussi cospicui di risorse pubbliche e di ‘investire’ in un settore legato a forme di regolazione pubblica, quindi protetto e caratterizzato da concorrenza ridotta (Sciarrone, 2009).

Non si ritiene di poter con esaustività, nello spazio della presente trattazione, ragionare attorno alla questione dei tempi e delle modalità con cui si è determinato questo progressivo coinvolgimento della criminalità organizzata di stampo mafioso nella commissione di illeciti ai danni del sistema previdenziale. Nemmeno si pensa di poter rispondere compiutamente agli interrogativi sul perché ed in che circostanze la ‘ndrangheta abbia via via mostrato un interessamento verso queste attività e su quali specifiche conseguenze, l’ingresso dell’attore mafioso, abbia apportato al sistema di utilizzazioni improprie del welfare. Tuttavia, si vuole, almeno in parte, accennare a tali questioni tematizzandole brevemente a partire dal racconto di alcuni degli intervistati. Secondo un sindacalista, che in passato si è occupato lungamente di agricoltura nel reggino: *“gli ’ndranghetisti hanno iniziato fin dagli anni ‘70 a gestire la manodopera e soprattutto a fare uso illegale delle integrazioni ai prezzi e dei flussi di denaro legati alle Politiche Agricole Comuni europee e delle previdenze INPS. Proprio attraverso queste attività la ’ndrangheta si è*

---

<sup>143</sup> sindacalista FLAI CGIL Corigliano, intervista del 14 maggio 2015, Corigliano (CS).

*strutturata ancor più sul territorio. Un serpentello che anche così è diventato un anaconda perché i soldi li davi alla 'ndrangheta e li ricevevi dall'INPS*"<sup>144</sup>. Il racconto esperienziale del sindacalista intervistato trova riscontro negli studi del sociologo Giap Parini secondo il quale fu già dai primi anni '70 che, nelle zone agricole del reggino e del vibonese, si assistette alla trasformazione del più tradizionale caporalato in un moderno (e mafioso) racket delle braccia. In alcune zone della Calabria, la gestione del lavoro agricolo divenuta gestione dell'accesso alle previdenze, ha rappresentato uno dei tasselli di una strategia mafiosa finalizzata all'acquisizione di controllo in agricoltura (Parini, 1993). Nella zona agricola della Sibaritide, invece, la penetrazione dell'attore mafioso nel sistema volto alla percezione indebita delle indennità agricole sembrerebbe più recente. Questa espansione mafiosa nel tessuto economico e sociale dei territori agricoli del cosentino si sarebbe definita nel corso degli anni '90, anche in virtù del fatto che, a seguito di un pronunciamento della Corte costituzionale<sup>145</sup> che ne rese obbligatoria la rivalutazione e l'adeguamento ai prezzi, le quantità monetarie erogate a titolo di indennità di disoccupazione agricola si incrementarono notevolmente. Secondo uno degli intervistati è così che: *"le prestazioni divennero ad un tratto appetibili e quando queste cominciano ad avere un certo rilievo allora cambia anche il tenore della cosa. La criminalità quando percepisce che c'è un forte guadagno ci entra in mezzo, prima a livello episodico, poi a livello sistemico e poi si arriva alla situazione odierna di truffe studiate a tavolino"*<sup>146</sup>. Più di recente, è ad inizio anni 2000 che, nella zona della Sibaritide, il sistema va strutturandosi come quello ricostruito dagli inquirenti prima in OMNIA e poi in Senza Terra. *"Fin dai primi anni 2000, con la diffusione della formula aziendale delle aziende senza terra, si è alimentato un sistema criminale vero e proprio,*

---

<sup>144</sup> sindacalista 3, intervista del 3 luglio 2014, Pazzano (RC).

<sup>145</sup> Sentenza della Corte Costituzionale numero 497 del 1988.

<sup>146</sup> avvocato, dipendente INPS in pensione e rappresentante sindacale, intervista del 21 luglio 2014, Cosenza.



*perché è attraverso queste cooperative agricole, che sono un problema, che si è giunti alla questione delle percezioni indebite come attività mafiose”<sup>147</sup>.*

L'impressione è quindi che, in quel gioco di manipolazione delle regole e di utilizzo strumentale e clientelare delle previdenze ‘antico’ e strutturato si siano via via, in tempi e con modalità diverse, inserite le cosche locali. Questi attori criminali hanno guadagnato una posizione più o meno centrale e comunque variabile anche a seconda delle molte specificità di contesto e della differente presenza storica sui vari territori delle organizzazioni ‘ndranghetistiche. Gli esiti processuali di OMNIA mostrano che, nei territori della piana di Sibari, l'attore mafioso è sicuramente uno dei protagonisti di quel gioco illegale che si è strutturato attorno alle previdenze sociali agricole e che l'indagine ‘Senza Terra’ descrive minuziosamente. Le famiglie più influenti della locale criminalità organizzata di stampo mafioso sono certamente coinvolte ma questo, secondo Sciarrone (2011), non implica che la ‘ndrangheta si posizioni costantemente come attore centrale del sistema. Piuttosto, si definiscono variabili e diverse forme di compenetrazione e compartecipazione tra attori mafiosi e altri attori (anche clientelari) locali. Nelle parole semplici e dirette di uno degli intervistati: *“sebbene viviamo in un territorio dove si dice ‘non si muove foglia che la ‘ndrina non voglia’ a volte sono coinvolte direttamente le ‘ndrine, altre volte le seconde file, le terze file, a volte la mafia non centra e ci sono interessi trasversali”<sup>148</sup>*. Rispetto alle volontà di colpire in maniera criminosa il welfare occorre pertanto tenere presente i diversi attori in gioco (non solo quelli mafiosi), le loro reti di relazioni, i legami e le trasversalità, le risorse di cui dispongono, gli obiettivi che perseguono negli specifici contesti d'azione.

In ogni caso e tornando all'asse tematico centrale di questo lavoro di ricerca, si può pensare che lo strutturarsi degli interessi della ‘ndrangheta

---

<sup>147</sup> ispettrice di vigilanza INPS (1), intervista del 12 dicembre 2014, Rende (CS)

<sup>148</sup> sindacalista 2, intervista del 2 ottobre 2013, Polistena (RC).

attorno alla previdenza sociale agricola abbia radicalizzato i processi di degenerazione illegale che, alla caduta del sistema distributivo-clientelare, si andavano innestando. Per un verso, i processi di secolarizzazione e mercificazione che hanno investito i rapporti patrono cliente, connessi all'accrescimento del peso dell'elemento strumentale in tutte le relazioni sociali, hanno contribuito all'affermarsi di forme affaristico-clientelari e di varianti corrotte del clientelismo. Per l'altro, la caduta distributiva sperimentata a livello nazionale si è tradotta in una riduzione delle risorse materiali e simboliche utili a queste forme di manipolazione. Questo ha spinto la clientela alla ricerca di nuove alleanze, vissute come opportunità sulle quali contare al fine di reperire risorse e mantenere le proprie posizioni di potere (Fantozzi, 1993). Lo strutturarsi, attorno ad alcuni trasferimenti previdenziali, di pratiche illecite e comportamenti criminali così diffusi e radicati può essere letto anche come fosse l'eredità di quel mercato politico assistenziale descritto da Maurizio Ferrera nei primi anni '80 (1984) come suo mutamento in qualcosa di più degenerare sotto il profilo della legalità e più debole in termini di utilità politica e di integrazione economica e sociale delle masse.

In relazione a diversi ordini di ragione, pare quindi sperimentarsi un rafforzamento della penetrazione di comportamenti marcatamente illegali nel campo del welfare, almeno rispetto ad alcuni sottosistemi di prestazioni sociali. Ad esempio, le utilizzazioni 'improprie' della previdenza sociale agricola non sono più il frutto di una manipolazione delle norme difficilmente inquadrabile in una categoria di reato specifica, penalmente o civilmente perseguibile. Piuttosto, attorno alle indennità di disoccupazione, malattia e maternità riservate ai lavoratori agricoli dipendenti a tempo determinato, pare definirsi una forte commistione tra clientelismo, corruzione, reti affaristiche illegali e sistemi criminali.

In qualche misura, è anche nella crisi del sistema distributivo clientelare stesso che si radica questo allargamento dell'area dell'illegalità nel welfare.

#### **5.4 Le indennità previdenziali agricole come merce di scambio.**

##### **Due diversi sistemi**

Come visto, le azioni condotte al fine di utilizzare impropriamente risorse di welfare sono sempre più improntate all'illegalità. La questione delle previdenze sociali agricole in Calabria, soprattutto se esaminata in un'ottica diacronica, mostra chiaramente come oggi sia assai diminuita la capacità del clientelismo di agire come sistema di regolazione locale delle pratiche redistributive e distributive nazionali (in esse integrato funzionalmente). Più spesso, oggi, la relazione clientelare-elettorale diviene solo uno degli ingranaggi di funzionamento di articolati meccanismi fraudolenti volti ad appropriarsi di risorse pubbliche.

Nel corso di questo lavoro, si è sostenuta la necessità di analizzare le interconnessioni tra welfare, ricerca del consenso politico e dell'utile economico e legalità, e di farlo alla luce dei cambiamenti che interessano le strutture economiche, politico- istituzionali e socio-culturali di riferimento. Gli scambi clientelari, in quanto finalizzati ad acquisire vantaggi di vario tipo in cambio di consenso, vanno compresi nella cornice del sistema economico, che determina la quantità di risorse disponibili. Al contempo, occorre porli in relazione a come si organizzano i rapporti istituzionali e politici al fine di destinare le risorse di cui si nutrono. È importante, in uno studio di questo tipo, comprendere come le risorse vengono acquisite e in cambio di cosa, secondo quali forme, modalità e logiche prevalenti avviene lo scambio.

Questo è ancor più vero quando occorre mettere in rapporto lo sviluppo di un sistema clientelare con assetti, strumenti e beni afferenti alle politiche sociali di uno stato. È in questo caso che le dinamiche degli scambi si legano, in maniera particolarmente significativa, alle caratteristiche delle attività istituzionali di allocazione delle risorse

pubbliche. In queste circostanze, alle trasformazioni del welfare corrisponde il mutamento dei circuiti di scambio all'interno dei quali vengono reperite le risorse. Inoltre, quando, come nei fatti qui esposti, i gruppi clientelari si interessano ad usare risorse pubbliche afferenti allo stato sociale, è decisivo tener conto della normativa a disciplina delle prestazioni e delle caratteristiche delle strutture amministrative che sono chiamate a gestirle. Non solo perché esistono condizioni strutturali che favoriscono la diffusione e la riuscita degli scambi clientelari ma anche perché, come la legalità, anche l'alegalità o l'illegalità costituiscono modalità di orientamento del soggetto e delle sue azioni alla norma. Nel primo caso si tratta di un agire conforme, nel secondo di una conformità solo formale, nel terzo di una non conformità.

In quest'ottica, a questo punto della trattazione, si propone un sintetico schema di comparazione diacronica. L'intenzione è di descrivere come si strutturano diversamente i sistemi di utilizzazione 'impropria' delle previdenze sociali agricole in Calabria negli anni della 'prima repubblica' e nel periodo che va dai primi anni '90 ad oggi. A questo scopo, occorre delineare all'interno di quale struttura normativa ed amministrativa si definiva e si definisce l'accesso alle previdenze sociali. Allo stesso modo, si devono individuare gli attori coinvolti e le diverse funzioni ed utilità degli scambi e descrivere gli elementi che caratterizzano la relazione clientelare nei diversi contesti. In questo modo sarà possibile osservare l'esistenza di differenti modelli sociali di adesione alla norma e guardare ai processi di costruzione o decostruzione della legalità.

La tabella sinottica che segue mostra che, a rimodellarsi nel tempo, non è solo la relazione clientelare. Questa, si ridefinisce in accordo agli spazi economici, politici e sociali all'interno dei quali si muove. Inoltre, in quanto interazione tra due o più individui, è soggetta ai processi di mutamento che interessano i legami sociali e le forme prevalenti della cultura. Ma, a partire dall'analisi del caso delle previdenze sociali agricole

in Calabria, ciò di cui si vuole dare conto è di come si modifica l'insieme dei rapporti che intercorrono tra cittadini e istituzioni, e tra questi, il welfare, come insieme di diritti, doveri e risorse utili e utilizzabili, e le norme che lo disciplinano.

Tab. 5, Strutture di welfare, sistemi clientelari e orientamento alle norme in Calabria, elaborazione a cura dell'autrice

	<b>Welfare, clientelismo, orientamento alle norme anni ('50) '60, '70, '80</b>	<b>Welfare, clientelismo, orientamento alle norme anni '90, 2000</b>
<b>Contesto</b>		
	<p>instaurazione e consolidamento sistema politico democratico</p> <p>affermazione e diffusione associazionismo politico e sindacale</p> <p>cicli economici espansivi</p> <p>spesa pubblica poco controllata</p> <p>'golden age' del welfare</p>	<p>caduta sistema politico 'prima repubblica' e transizione</p> <p>crisi associazionismo politico e sindacale</p> <p>avanzamento processi di internazionalizzazione e globalizzazione; crisi economica</p> <p>integrazione politica europea e vincoli di convergenza economica e finanziaria</p> <p>welfare in 'austerity' permanente</p>
<b>Strutture</b>		
- <b>norme</b>	iper-normazione e anomia normativa, regolazione soggetta a rinnovi di validità temporalmente limitati	riordino e razionalizzazione dei riferimenti normativi
- <b>organizzazione amministrativa</b>	<p>moltiplicazione livelli competenziali; disconnessioni tra accertamento previdenziale, verifica contributiva ed erogazione delle prestazioni</p>	gestione unitaria INPS

<p><b>- organizzazione amministrativa</b> (segue)</p>	<p>farraginosità dei procedimenti</p> <p>differenziazioni su base territoriale</p>	<p>semplificazione dei procedimenti</p> <p>uniformazione nazionale</p>
<p>– <b>controlli</b></p>	<p>scarsi e quasi inesistenti, disconnessione o sovrapposizione delle funzioni di controllo</p> <p>prevalentemente formali e di legittimità</p>	<p>facenti capo all'INPS (Direzione Centrale Vigilanza e Nuclei di Intervento Speciale, Unità Operative territoriali)</p> <p>integrazione tra verifica amministrativa e attività di vigilanza, attività intelligente secondo indici di rischio (Circolare 147/2015)</p>
<p>– <b>attori e ruoli</b></p>	<p>molteplicità di attori con ruoli istituzionali (collocatori, sindacalisti e membri commissioni, dipendenti pubblici SCAU e INPS)</p> <p>percettori delle prestazioni: larghe fette di popolazione rurale, proprietari agricoli e loro familiari, manodopera marginale, soggetti in condizioni economiche e sociali precarie.</p>	<p>gruppi funzionalmente organizzati al fine di commettere gli illeciti (dipendenti pubblici e privati, professionisti di diverso tipo, esperti e tecnici, 'imprenditori agricoli', politici ed amministratori pubblici; criminalità organizzata di stampo mafioso;)</p> <p>percettori delle prestazioni: falsi braccianti di vario status, sia interni che esterni all'organizzazione dell'illecito, anche manovalanza criminale</p>
<b>Funzioni</b>		
<p>– <b>economiche</b></p>	<p>'Keynesismo perverso' (Trigilia, 1992)</p> <p>sostentamento e benessere minimo, integrazione ai redditi familiari</p>	<p>integrazione redditi familiari e arricchimento personale</p>
<p>– <b>politiche</b></p>	<p>organizzazione consenso politico secondo logiche categoriali</p> <p>leader politici/patroni clientelari</p>	<p>controllo personalistico del mercato politico</p> <p>'micro imprenditorialità politica'</p>

<p>– <b>regolazione sociale</b></p>	<p>allocazione risorse pubbliche e integrazione centro periferia</p> <p>integrazione politica delle masse</p>	<p>costruzione strategica di reti per ottenere illegalmente risorse e distribuzione selettiva delle stesse</p>
<b>Culture</b>		
<p>– <b>di governo</b></p>	<p>questione meridionale</p> <p>interventismo</p> <p>collettivizzazione dei rischi e ‘paternalismo politico-assistenziale’</p>	<p>questione settentrionale</p> <p>neoliberismo e vincoli di bilancio</p> <p>individualizzazione dei rischi e privatizzazione della spesa per servizi</p>
<p>– <b>di cittadinanza</b></p>	<p>apprendimento democratico</p> <p>confusione ‘ingenua’ tra diritto e favore</p> <p>ideologie collettive</p>	<p>consapevolezza democratica</p> <p>confusione strategica tra diritto e favoritismo</p> <p>individualismo nella rappresentanza degli interessi</p>
<p>– <b>modelli di clientelismo</b></p>	<p>clientelismo familistico popolare con elementi di categorialità</p>	<p>clientelismo affaristico; collegamenti tra gruppi clientelari e gruppi delinquenti</p>
<p>– <b>welfare e legalità</b> (modelli sociali di orientamento alla norma)</p>	<p>welfare a ‘maglie larghe’</p> <p>manipolazione clientelare delle regole d’accesso e politicizzazione dei diritti sociali</p> <p>legalità debole (La Spina, 2005)</p>	<p>accesso alle risorse più rigido e regolamentato</p> <p>appropriazione indebita di risorse e mercificazione dei diritti sociali</p> <p>illegalità forte (La Spina, 2005)</p>

Come si mostra, mutano elementi di contesto e strutturali, funzioni e culture che sottostanno ai rapporti tra stato, diritti, cittadinanza, norme e modelli d'azione ad esse legati. Il sistema economico e politico nazionale, fino ai primi anni '90, era capace di notevoli sforzi di spesa. Questa era gestita anche secondo logiche di scambio politico peculiari. In presenza di ingenti flussi di risorse da utilizzare in maniera economicamente e politicamente strategica si era definito un sistema di welfare 'a maglie larghe'. In molti casi erano operate distribuzioni intercettate dai gruppi clientelari e solo apparentemente sostenibili, sebbene, in quegli anni, dotate di alcune utilità sia economiche che politiche per il sistema nazionale e per quelli locali. Questo modo di utilizzare il welfare ha infatti prodotto esiti specifici di aumento dei consumi, di integrazione economica ed anche di organizzazione del consenso politico. La normativa a disciplina della previdenza sociale per il settore agricolo, come la struttura amministrativa preposta alla gestione e al controllo del sistema, era labirintica, caratterizzata da estrema frammentarietà, precarietà, confusione. Le prestazioni previdenziali agricole erano fruite da un'ampia platea di beneficiari e, assai spesso, l'accesso alle stesse era moneta di scambio politico-clientelare. Questa pratica era piuttosto condivisa sul piano sociale e legittimata, almeno in parte, anche sul piano politico-istituzionale e coinvolgeva, da un lato, attori con ruoli pubblici e istituzionali, dall'altro, almeno in genere, fasce deboli di popolazione rurale che, in questo modo, ottenevano risorse di sussistenza. Le indennità previdenziali agricole erano al centro di scambi tipicamente clientelari in quanto dotati, oltre che di razionalità di scopo, di contenuti di appartenenza, se pur strumentalizzati. Ai fini dell'accesso alle prestazioni (sia quando questo non era pienamente dovuto che, in parte, quando sarebbe pienamente spettato), erano determinanti legami di solidarietà di tipo parentale ed amicale ma anche logiche di appartenenza politico-categoriale. Nel corso degli anni '90, nell'ambito della crisi di sostenibilità dei sistemi di welfare europei che ha riguardato in maniera specifica



quello italiano, hanno avuto avvio una serie di processi di sottrazione delle risorse pubbliche di protezione sociale. Nel settore previdenziale agricolo ha avuto luogo un ampio riadattamento istituzionale che ha condotto ad una progressiva razionalizzazione legislativa e gestionale. Questo mutare della cornice normativa ed amministrativa di riferimento ha imposto nuove condizioni ai sistemi di scambio che si erano generati attorno alle prestazioni. Oggi esistono gruppi delinquenti organizzati al fine di carpire illegalmente grandi quantità di denaro pubblico erogate sotto forma di indennità previdenziali e dotati di una stabile struttura organizzativa, di una sostanziosa 'regia tecnica' e di ramificazioni capillari. Sono partecipi della commissione di tali illeciti numerosi soggetti che, a diverso titolo e con specifiche competenze, anche di tipo professionale, si adoperano al fine di consentire l'ottenimento indebito delle prestazioni. Questi gruppi affaristici sono organizzati al fine di collocare sul mercato 'pacchetti di false giornate di lavoro in agricoltura' a migliaia di famiglie disposte a partecipare (anche dall'interno) all'organizzazione truffaldina, principalmente, allo scopo di incrementare le proprie finanze. Fra gli attori interessati ad acquisire illecitamente profitti ed a raggiungere posizioni di potere utilizzando illegalmente il welfare si rileva la criminalità organizzata di stampo mafioso. Le relazioni clientelari divengono uno degli elementi utili alla costruzione e al funzionamento di questi network delinquenti volti ad ottenere illegalmente le risorse e a distribuirle selettivamente.

In questo scenario mutato il clientelismo è ancora presente ma appare trasformato negli attributi di senso, nella forma e negli esiti. Le relazioni fra 'patroni' e 'clienti' sono tendenzialmente individualistiche e quasi contrattuali, basate sulla circolazione del denaro e inserite in circuiti illegali. Queste reti affaristico clientelari si definiscono come un insieme di scambi particolaristici meno funzionalmente integrati, più sganciati dalle logiche politiche ed economiche nazionali e dunque meno dotati di stabilità, in minor misura legittimati, meno dotati di capacità regolative.

All'interno di questi scenari di mutamento ed in virtù della progressiva erosione delle forme di solidarietà collettiva 'fordista' che supportavano un certo tipo di mobilitazione politica, di aggregazione della domanda, di raccolta ed anche di attribuzione del consenso, è diversa l'utilità elettorale degli scambi clientelari. Servono ancora ad ottenere preferenze e, dunque, vittorie politiche. Queste però appaiono come una conquista personale, spesso effimera e sempre più legata a finalità di arricchimento.

L'accesso indebito alle previdenze agricole è oggi soprattutto un business. Le pratiche volte a distribuire risorse di welfare intercettandole in maniera più o meno legale, nel loro riprodursi in assetti mutati, si sono degradate. Oggi, non si può descriverle come azioni compensative (politicamente e culturalmente vissute come tali), né come inerenti ad un sistema clientelare di manipolazione delle norme. Piuttosto, si tratta di una fabbrica di illeciti che produce profitti, un sistema razionalizzato di piena elusione delle norme, nel quale sono presenti relazioni di scambio che, per certi versi, si fatica a definire clientelari.

## **Capitolo 6**

### **Uno sguardo al di là dei confini nazionali.**

#### **Tutela del bracciantato agricolo e consenso politico in Andalusia**

##### **6.1 Le ragioni di un confronto**

Diverse sono le ragioni di interesse alla realizzazione di un'analisi comparata che tenti di mettere in luce in che modo e seguendo quali traiettorie, si definiscono le modalità prevalentemente diffuse in un territorio del rapporto tra cittadini e spazio pubblico, tra individui e istituzioni, partiti politici e welfare state. Queste si immaginano dotate di elementi di specificità nei diversi contesti di riferimento, rispetto ai quali, è plausibile assumano tratti concreti molteplici e peculiari. La ricerca comparativa effettuata si propone di comprendere se esistono e come, eventualmente, si definiscono fenomeni di utilizzazione particolaristica delle previdenze sociali agricole nella Comunità Autonoma spagnola dell'Andalusia. L'obiettivo è di studiare come si declina il rapporto tra welfare, politica e società in un contesto territoriale diverso da quello italiano e del suo Mezzogiorno. Nella prima parte di questo lavoro di ricerca, si è avuto modo di spiegare che la formulazione, l'implementazione e la fruizione di alcuni schemi di protezione sociale, può rispondere ad esigenze di consenso politico- elettorale o a dinamiche di rappresentanza a carattere compromissorio. Le prestazioni previdenziali, in quanto risorsa monetaria divisibile ed attribuibile come spettanza ad una pluralità di soggetti, possono anche essere usate come fossero una merce da scambiare all'interno di transazioni reciprocamente vantaggiose, fra individui che ricoprono posizioni sociali, per ruolo o status, differenti. La ricerca ha anche tentato di mettere a fuoco quali elementi di contesto, contingenze ed eredità storiche, che modelli di

azione politica ed amministrativa e quali sistemi di vincoli e risorse territoriali, dovessero essere presi in considerazione per comprendere quale valenza assume il welfare, inteso come strumento per ottenere consenso, in un dato contesto temporale e territoriale.

In un'ottica di comparazione fra differenti casi nazionali l'obiettivo di questo lavoro è quindi quello di comprendere come e in relazione a quali elementi di rilievo causale si configura, in Andalusia, il rapporto tra cittadini, élite distributive e welfare. Le politiche sociali rappresentano un campo di interazione privilegiato tra cittadini e istituzioni. Qual è il modo concreto in cui le relazioni di scambio in politica si nutrono del welfare e come si incardinano, nella cornice strutturale, politico-istituzionale e sociale di riferimento, i circuiti di alimentazione e di interazione di tali fenomenologie? La ricerca sul caso spagnolo, si propone di cercare 'i segni' di eventuali pressioni e interferenze politico – clientelari, a partire dallo studio dell'impianto di previdenza sociale per il settore agricolo andaluso.

Diverse sono le ragioni che sostengono la scelta di questo campo d'analisi. Anzitutto, il sistema di sicurezza, assistenza e previdenza sociale italiano e quello spagnolo presentano assonanze, almeno nel loro impianto generale. In particolare, sono accomunati per storia, nascita e sviluppo, ma anche in relazione a meccanismi di funzionamento e per via di caratteristiche di pregio e di limite. Alle rintracciabili analogie nella struttura economica e sociale e rispetto ad alcune esperienze storiche, si associano modelli di welfare non solo comparabili ma per certi aspetti somiglianti. Questo fatto ha condotto alcuni studiosi di politiche sociali a catalogare gli impianti di protezione sociale di Italia e Spagna sotto una comune etichetta, quella di sistemi di welfare mediterraneo. In particolare, ad ampliamento ed integrazione della nota analisi di Esping Andersen (1990), Maurizio Ferrera (1996; 2006) identifica l'esistenza di una famiglia di sistemi sociali che raggruppa i paesi europei dell'area mediterranea (Italia, Spagna, Grecia, Portogallo). Lo studioso individua

comuni caratteristiche a giustificare la proposta di un tale raggruppamento. Tutti i paesi di welfare mediterraneo hanno seguito una via bismarckiana nella fase di instaurazione e consolidamento dei loro sistemi di welfare, per poi aggiungere solo tardivamente, in fase di espansione, schemi di protezione diversi da quelli prettamente tipici dei paesi conservatori-corporativi, qualche volta, in una direzione di universalismo. Ancora, è possibile accomunare i sistemi di welfare mediterraneo in merito alla loro efficacia in termini di demercificazione e destratificazione (Esping Andersen, 1990) ed anche in virtù degli sbilanciamenti, dei dualismi e delle polarizzazioni che, almeno in origine, hanno caratterizzato gli schemi di protezione implementati. Inoltre, questi paesi sono caratterizzati dal possedere una specifica struttura di *welfare mix*, ossia relativa al peso e al ruolo dei diversi attori chiamati alla fornitura di servizi di protezione sociale. I regimi di welfare della ‘quarta Europa sociale’, secondo la felice espressione di Maurizio Ferrera (2006), sono orientati a fare delle solidarietà familiari e parentali uno dei principali agenti di risposta al bisogno e di tutela dai rischi. La Spagna, come l’Italia, ha assegnato una marcata centralità all’assistenza familiare, centralità che, in alcuni casi, si è tradotta in un vero e proprio demando alla regolazione privata. Infine, l’ultimo tratto distintivo e caratterizzante i sistemi di welfare dell’area mediterranea è individuato in una tradizione di elevato particolarismo. Un particolarismo capace di declinarsi sia sul versante delle erogazioni, data la presenza diffusa di manipolazioni e frodi, sia sul versante del finanziamento, date pratiche di evasione contributiva su larga scala. Diversi studiosi sostengono che questo tipo di particolarismo rappresenti un caso singolare nel panorama europeo. Non solo perché più diffuso e strutturalmente differenziato e specializzato ma anche, e forse soprattutto, perché penetrato negli schemi di trasferimento monetario. Non si tratta di mera frammentazione occupazionale ma dell’esistenza di discrezionalità che generano dipendenza dei beneficiari dai favori della classe politica (Paci, 1989). Esistono, pertanto, elementi

che accomunano le strutture portanti del welfare italiano a quelle di altri paesi dell'area europea mediterranea.

In un certo senso, questa ricerca tenta di indagare le possibili differenze interne alla famiglia di welfare mediterraneo. Uno degli obiettivi di questo lavoro risiede, infatti, nel tentativo di guardare dentro a questo apparato concettuale per comprendere come si è declinato concretamente il comune tratto del particolarismo e in che modo, e se, questo ha condizionato la realtà delle prestazioni sociali erogate. Come si vedrà, il caso italiano e ancor più quello del suo Mezzogiorno, presenta tratti di unicità rispetto a quello spagnolo (e specificatamente andaluso). Ciononostante, l'appartenenza alla comune famiglia dei welfare mediterranei rende plausibile confrontare, per comunanze e difformità, alcuni aspetti delle politiche sociali di Spagna e Italia.

Anche la scelta di mettere al centro dell'indagine i due campi d'analisi specifici rappresentati dall'Andalusia e dalla Calabria, è plausibile se pur, è chiaro, tenendo in dovuta considerazione le differenze quantitative, in primis demografiche. Anche la Spagna, come l'Italia, presenta un problema di dualismi nella struttura economica attese le disparità notevolmente persistenti, niente affatto superate e di ampia entità esistenti (Coniglio, Prota, Viesti, 2001). Certo, i due campi di analisi sono caratterizzati da tratti comuni ma non certo sovrapponibili. L'Andalusia, come la Calabria, sebbene non con la stessa grave, perdurante, quasi irrimediabile intensità, è una regione economicamente deficitaria e si trova in una situazione di disparità rispetto alle altre Comunità Autonome del congiunto spagnolo (Cazorla, 2004). Al contempo, l'Andalusia non è una Calabria economicamente, socialmente e forse anche culturalmente distante dal resto del paese. In Italia, le aree ricche e quelle povere sono fra loro altamente polarizzate con distanze ampie in termini di risultato ed in merito a tutti i tipi di intervento pubblico: il paese è diviso e la qualità della vita dei cittadini del Sud è, per certi aspetti, gravemente compromessa. In effetti, questa triste specificità dell'Italia la rende, sotto

questo aspetto, unica nel panorama europeo. Anche il welfare risente fortemente di queste differenze economiche territoriali: si mostra, infatti, un'associazione positiva, molto alta e decisamente più marcata che in Spagna, fra deficitario sviluppo economico e carenti sistemi di prestazioni e servizi sociali (Pavolini, 2011). Una situazione identica non è riscontrabile in Spagna, nonostante questa realtà venga abitualmente assimilata alla nostra. Detto questo, anche la Spagna conosce importanti differenziali di sviluppo e forti processi di concentrazione regionale della crescita.

Proseguendo, ulteriori motivazioni alla scelta di questo campo di indagine provengono da un'analisi relativa alla struttura economica ed occupazionale della Comunità Autonoma in oggetto. Infatti, l'Andalusia, che con i suoi oltre 8 milioni di abitanti<sup>149</sup> è la più popolosa Comunità Autonoma spagnola, è una regione poco industrializzata che però vanta una notevole produzione agricola. La Calabria con una popolosità di 1.976.631<sup>150</sup> abitanti, apporta (nel 2012) un Valore Aggiunto di circa il 4,3% sul totale del Valore Aggiunto agricolo italiano e la sua agricoltura ha un peso sul settore delle esportazioni agroalimentari italiane pari allo 0,55%<sup>151</sup>. L'apportazione dell'Andalusia, calcolata come Valore Aggiunto di agricoltura, allevamento e silvicoltura sul complesso del Valore Aggiunto agricolo spagnolo, si attesta, invece, al 26,3% nel 2012, e rappresenta, sempre nel 2012, il 3,4% del Valore Aggiunto comunitario (Europa a 27). Le esportazioni dei prodotti agricoli andalusi pesano per circa il 29% sul valore complessivo delle vendite all'estero di prodotti agricoli spagnoli, il che rende la regione andalusa seconda, in questo, solo a quella valenziana<sup>152</sup>. L'Andalusia è pure la Comunità Autonoma che, storicamente e come dato stabile, presenta il maggior numero di occupati

---

<sup>149</sup> 8.401.567, fonte INE (Instituto Nacional de Estadística, Demografía y población), 2014, [http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_cifraspob.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm)

<sup>150</sup> fonte ISTAT, 2014.

<sup>151</sup> fonte, INEA, L'agricoltura nella Calabria in cifre 2012, settembre 2013, <http://dspace.inea.it/handle/inea/742>

<sup>152</sup> fonte, Informe anual del Sector Agrario en Andalucía 2012, Analistas Economicos de Andalucía, 2013, <http://n.analistaseconomicos.com/informe-anual-agrario>

agricoli sul totale dell'occupazione di settore spagnola (il 29,5% degli occupati agricoli del congiunto spagnolo, nel 2012). All'alto tasso di attività in agricoltura (nel 2012, a fronte di una media nazionale del 4,5%, il tasso si attestava al 9,2% sul totale degli occupati; nel 2013 si presentava come il 9,1% a fronte di una media spagnola del 4,4%), si accompagna un'alta percentuale di disoccupati agricoli. Il tasso di disoccupazione in questo settore, da sempre superiore alla media spagnola di più di dieci punti percentuali, si attesta al 39,9% nel 2012 e al 38,4% nel 2013<sup>153</sup>. La Calabria 'vanta', nel 2012, il 7% circa di occupati agricoli sul totale degli impiegati agricoli italiani. Soprattutto, questi rappresentano il 13,6% sul totale regionale degli occupati nel 2012, l'11,1% nel 2013, e tale circostanza rende la Calabria la regione italiana con la più alta quota di occupati in agricoltura sul totale di occupati<sup>154</sup>. Come si è osservato nella parte introduttiva al quarto capitolo di questo lavoro, in Calabria operano una quantità di operai agricoli a tempo determinato e di percettori di indennità previdenziali agricole davvero importante e per certi versi, improbabile. In Andalusia, il notevolissimo numero di lavoratori agricoli<sup>155</sup> (e, come si vedrà, di beneficiari delle indennità di disoccupazione speciali) si accompagna ad una rilevante produzione agricola e ad un settore primario decisamente forte.

Infine, come si avrà modo di analizzare dettagliatamente nelle pagine a seguire, la scelta di delimitare il campo d'osservazione al territorio andaluso è motivata dalle specificità del sistema previdenziale agricolo spagnolo, che prevede speciali tutele riservate a sostegno del bracciantato andaluso (ed estremegno). Dunque, la volontà di concentrare gli sforzi comparativi su questa Comunità Autonoma è motivata anche

---

<sup>153</sup> fonte INE, Instituto Nacional de Estadística, (Encuesta de Población Activa), [http://www.ine.es/dynt3/inebase/index.html?padre=990&tabsele=4207#t\\_4207](http://www.ine.es/dynt3/inebase/index.html?padre=990&tabsele=4207#t_4207)

<sup>154</sup> fonte ISTAT, banche dati: lavoro (rilevazione sulle forze di lavoro); agricoltura (censimento dell'agricoltura); popolazione (sistema di nowcast per indicatori demografici), <http://dati.istat.it/Index.aspx>, elaborazioni a cura dell'autrice.

<sup>155</sup> Il 60% del totale nazionale degli iscritti alla previdenza sociale agricola è appartenente alla Comunità Autonoma andalusa. Fonte: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, (estadísticas Mercado de trabajo; Prestaciones seguridad social y otra protección social), <http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/>



dall'esistenza di politiche nazionali previdenziali e del lavoro specificatamente poste a tutela del suo bracciantato agricolo: un sussidio di disoccupazione, la *Renta agraria*, il *Plan de Fomento de Empleo Agrario*.

Nell'impossibilità di prendere in considerazione con la dovuta attenzione l'intero territorio andaluso, per altro assai esteso e variamente differenziato al suo interno, si è scelto di indirizzare gli sforzi analitici sulla provincia di Granada. Si tratta di un territorio con una forte vocazione agricola e con una produzione molto diversificata per caratteristiche e variegata per tipologia di merci prodotte. Inoltre, la provincia di Granada è quella nella quale si è prodotto il maggior numero di denunce per frode al sistema previdenziale agricolo, nel merito di una inchiesta giudiziaria assai discussa durante i primi anni '90. Questa indagine coinvolse, ai tempi, nove diversi sindaci di comuni in provincia di Granada, accusati di aver sottoscritto lo svolgimento di giornate di lavoro agricole presso le aree verdi e boschive comunali con l'obiettivo di agevolare l'accesso alle indennità previdenziali ma in assenza di adeguata documentazione contrattuale. Un'inchiesta che ha suscitato un deciso clamore mediatico nonostante gli esiti processuali nei fatti assolutori o di scarso rilievo penale<sup>156</sup> e che, comunque, ha contribuito a destare l'attenzione pubblica sul caso delle politiche speciali per l'Andalusia. Politiche, quelle che si descriveranno dettagliatamente nel prossimo

---

<sup>156</sup> Susana Corzo nel suo lavoro di ricerca su clientelismo politico e politiche previdenziali e del lavoro per i braccianti agricoli andalusi (2002) dedica uno spazio all'analisi degli esiti processuali prodotti nel corso degli anni '90, in relazione all'inchiesta che si è su menzionata. Sul totale dei 9 processi che hanno coinvolto sindaci di comuni in provincia di Granada tre sentenze sono state di assoluzione per tutti gli imputati, altre sei di condanna. Le condanne sono state emesse per il reato di falsificazione in documento pubblico e non per quello di truffa. La quasi totalità dei lavoratori beneficiari delle firme è stata assolta per non essere a conoscenza dell'illegalità commessa e perché non si riuscì a dimostrare che le giornate di lavoro fossero 'false' nel senso di mai svolte. Lo stesso reato di falsità in documenti pubblici è stato contestato solo nel caso in cui si dimostrò che i competenti uffici previdenziali e del lavoro avessero già ammonito i municipi e che questi, invece, avessero seguito perpetrando le condotte. Ad ogni modo, nei casi di assoluzione, secondo i giudici, non si trattò di una truffa ordita ai danni dello stato ma piuttosto di una pratica impropria nei fatti consentita da una regolazione lasca, da una normativa non ancora chiara e definita e da vere e proprie vacatio legis. Cfr. S. Corzo Fernández, *El clientelismo político: El Plan De Empleo Rural en Andalucía. Un estudio de caso*, Ed. Universidad De Granada, Granada, 2002.

paragrafo, considerate, da molti, uno strumento politico-clientelare nelle mani del *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE).

## **6.2 La speciale disciplina del settore previdenziale agricolo andaluso**

L'agricoltura, storicamente, ha rappresentato il comparto basilico dell'economia andalusa, il principale durante tutto il tempo del primo franchismo, accompagnata, più avanti negli anni, dal progressivo svilupparsi di un importante settore turistico e dei servizi. Quando, intrapresa la costruzione della democrazia, il progetto autonomico prese forma, il settore del lavoro agricolo rimaneva caratterizzato da una forte stagionalità e da un notevole eccedente strutturale di manodopera a debole qualificazione, quindi, da tassi di disoccupazione alti, di molto superiori alla media nazionale. Questo contribuiva a rendere 'inarrestabile' il flusso migratorio verso i centri cittadini andalusi e, più spesso, verso altre regioni spagnole o paesi stranieri.

A principio degli anni '80, la situazione di conflittualità sociale e spopolamento dei territori agricoli andalusi ed estremegni richiedeva, in maniera forse non più rimandabile, un qualche tipo di intervento. Nel 1982 il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) era alla sua prima vittoria elettorale nazionale e risultava largamente maggioritario anche alle consultazioni autonome andaluse dello stesso anno. Per altro, nell'arco dell'allora ancor breve storia democratica di questo paese, non era la prima volta che gli elettori andalusi mostravano una certa preferenza al Partito Socialista<sup>157</sup>. È in questo contesto che il governo di Felipe

---

<sup>157</sup> Nel 1982 il PSOE vinse la competizione elettorale nazionale sconfiggendo la, fino ad allora maggioritaria, Unión de Centro Democrático (UCD) di Adolfo Suárez ed ottenendo la maggioranza assoluta degli scanni parlamentari. Si inaugurò così, in quell'anno, un lungo periodo di dominanza elettorale del partito socialista di Felipe González che lo vide alla guida di governi monocolore per quattro legislature consecutive, ininterrottamente vittorioso fino al 1996. Anche alle elezioni autonome, coincidenti alle consultazioni generali nello stesso anno 1982, il PSOE risultò nettamente vittorioso in Andalusia dove (ottenendo il 52,54 % dei voti) riuscì a governare con una larga maggioranza, mentre, la UCD, fu sconfitta piuttosto pesantemente. In

González diede vita a una serie di provvedimenti in materia di previdenza e lavoro strutturati attorno ad una forte matrice assistenziale e posti a speciale tutela del bracciantato andaluso (ed estremegno). Così, a cavallo tra il 1983 e il 1984, il governo socialista programmò una serie di politiche pubbliche che, poste anche a garanzia di una certa stabilità sociale, “si situavano nell’ottica di palliare la carenza di lavoro, ridurre i disequilibri regionali, redistribuire i redditi, frenare lo spopolamento dei paesi rurali e l’abbandono dei piccoli centri, creare una serie di infrastrutture di base. Obiettivi, che non potevano essere raggiunti attraverso un modello contributivo classico” (López, 2003: 27). In effetti, le caratteristiche dell’economia e dell’agricoltura andalusa di quegli anni sembravano rendere inadeguato un sistema di protezione per disoccupazione ispirato a requisiti di tipo meramente assicurativo. Per queste ragioni, il governo decise per una peculiare regolazione delle prestazioni previdenziali agricole andaluse ed estremegne. Uno speciale sistema di protezione del lavoratore bracciantile imperniato attorno ad un’indennità a carattere misto contributivo e assistenziale, il cui ambito territoriale di applicazione era delimitato a queste sole due Comunità Autonome e la cui percezione era vincolata a particolari politiche di lavoro e formazione. Nello specifico, con il *Real Decreto*<sup>158</sup> n° 3237 del 1983 il governo pose in marcia una strategia contemplata su tre livelli di attuazione: il *Subsidio*; i *Plan de Empleo Rural*; i *Programas de Formación rural*.

Il *Subsidio agrario para trabajadores residentes en Andalucía y Extremadura* venne regolamentato per la prima volta nel 1983, entrando in vigore dal primo gennaio 1984. Ancora oggi erogato, si tratta di una indennità di disoccupazione di matrice assistenziale riservata ai lavoratori

---

questo ambito territoriale però, e l’Andalusia in quanto Comunità Autonoma più popolosa di Spagna è da sempre considerata una pedina strategica nello scacchiere iberico, non è nel 1982 la prima volta che il PSOE risulta partito maggioritario. I socialisti erano stati vittoriosi già in occasione delle elezioni generali fondative del 1977 e delle elezioni generali del 1979 mostrando così, presso questo elettorato, ed in controtendenza alle preferenze elettorali del congiunto nazionale, sempre un certo vantaggio. Cfr. CADPEA, Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía, [http://cadpea.ugr.es/Consulta\\_Electoral.aspx](http://cadpea.ugr.es/Consulta_Electoral.aspx)

<sup>158</sup> Di seguito abbreviato R.D.

agricoli a tempo determinato di quelle Comunità Autonome “nelle quali la disoccupazione stagionale degli operai agricoli bracciantili è superiore alla media nazionale e proporzionalmente superiore a quella di altre Comunità Autonome” (art.1, comma 2, R.D. n. 3237/1983)<sup>159</sup>. La norma del 1983 individua come requisiti d’accesso alla prestazione: la residenza nell’ambito geografico protetto dal diritto; il trovarsi in situazione di disoccupazione; l’aver lavorato per un minimo di 60 giorni nei dodici mesi anteriori alla situazione di disoccupazione stessa; l’essere privi di redditi personali di qualunque natura superiori al 100% del Salario Minimo Interprofessionale in vigore<sup>160</sup>. La durata del sussidio è stabilita nel massimo di 180 giorni e la quantità come corrispondente al 75% del Salario Minimo Interprofessionale vigente per i lavoratori fissi. A gestire il riconoscimento e/o sospensione del diritto (sulla base delle risultanze di collocamento e delle *cartille agrícolas*, ossia dei libretti del lavoro personali) e ad erogare il sussidio, è designato l’*Instituto Nacional de Empleo* (INEM)<sup>161</sup>. Il sussidio, come prima specificato, fu pensato come parte di un sistema integrato di protezione unito a misure di promozione del lavoro e di formazione occupazionale rurale. La principale di queste è costituita dal *Plan de Empleo Rural* (abbreviato PER e, come vedremo, oggi denominato PFEA). Il *Plan* fu regolato per la prima volta nell’anno 1984 con il R.D. n. 513, ma non si trattava di una politica inedita. La promozione di opere pubbliche per assorbire l’eccedente di manodopera agricola trovava un proprio antecedente di lunga durata nei *Planes de Empleo Comunitario* di Francisco Franco<sup>162</sup>. L’ambito di applicazione del

---

<sup>159</sup> Poi specificatamente individuate, tramite disposizione transitoria, in Andalusia ed Estremadura. Il carattere non discriminatorio di tale specificazione è sancito con sentenza della Corte Costituzionale numero 90 del 11 maggio 1989.

<sup>160</sup> Il *salario mínimo interprofesional* (SMI) individua, fissandola annualmente, la quantità retributiva minima percepibile da un lavoratore per prestare la propria opera.

<sup>161</sup> *Instituto Nacional de Empleo*, oggi SEPE, *Servicio Público de Empleo Estatal* è un organismo autonomo a carattere amministrativo ascritto al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è stato istituito nel 1978 con Real Decreto Ley n. 36 del 16 novembre.

<sup>162</sup> Ancora nei primi anni ’50 l’agricoltura andalusa si caratterizzava perché, pur essendo il settore primario quello chiaramente prevalente, di fatto, l’offerta di lavoro e le possibilità stesse di sopravvivenza dei contadini rimanevano nelle mani monopolizzanti dell’oligarchia terratenente. Data l’elevata polarizzazione della struttura sociale, pur in presenza di una debole rappresentanza

PER, che è un programma di investimenti annuale, era (in questa prima fase) lo stesso di quello richiamato dal R.D. n. 3237/1983, ovvero le sole Comunità Autonome di Andalusia ed Estremadura. La norma definisce il *Plan* come volto a potenziare l'offerta di lavoro pubblico e ad agevolare i lavoratori agricoli che non riescono a riunire le giornate di lavoro minime richieste per accedere al sussidio di disoccupazione. Il finanziamento del *Plan* è statale per le spese salariali e autonomico per quelle relative a materiali ed altri capitali. Concretamente, attraverso la presentazione di un progetto e la richiesta di relativo finanziamento e grazie a questi programmi, le amministrazioni comunali hanno la possibilità di realizzare opere pubbliche ad alto impatto sociale (scuole, centri per la salute, centri sportivi, biblioteche) oppure opere strutturali per l'agricoltura (come ad esempio sistemi di irrigazione). Grazie al lavoro nel PER i braccianti agricoli (che devono necessariamente costituire una certa percentuale dei lavoratori impiegati, nel 1983 corrispondente al 60%) possono riunire giornate di lavoro, assimilabili alle *peonadas*, le giornate bracciantili<sup>163</sup>. Per realizzare ciascun progetto approvato si definisce un monte orario massimo e i contratti di lavoro vengono realizzati dall'INEM (oggi SEPE).

---

sindacale, i campi andalusi erano luoghi di una grande conflittualità che metteva uno contro l'altro da un lato lo stato e la borghesia agraria, dall'altro i contadini e la loro richieste. In connessione con i processi di modernizzazione e di automatizzazione dell'agricoltura andalusa, durante gli anni '60 si definì una graduale espulsione di forza lavoro che inizialmente venne assorbita nelle città, in fermento e grande crescita. Quando, alle prime avvisaglie di crisi a principio degli anni '70, questo sfiato migratorio si intasò, la conflittualità sociale raggiunse altissimi livelli di mobilitazione. È date queste premesse che, con la legge 41 del 1970, venne finanziato il primo Plan de Empleo Comunitario: una misura di assistenza sociale e promozione del lavoro rivolta alle famiglie bracciantili di Andalusia ed Estremadura. La misura aveva un carattere intermittente e discrezionale. Nel 1970 la Spagna è ancora un regime dittatoriale, così, ad esempio, il riparto dei fondi ad ogni municipio è deciso dal Governatore Civile di ogni provincia anche secondo logiche di consenso e repressione. Inoltre, ogni municipio poteva ricevere sovvenzioni per non più di 4 mesi all'anno; il sussidio rappresentava un diritto familiare e non individuale e gli aiuti erano percepiti in forma di un'indennità elargita 4 giorni a settimana. Alla fine del suo periodo di vigenza, gli aiuti del PEC, si distribuivano a circa 107.478 persone in Andalusia. Cfr. P. Palenzuela, *El estado no inocente: naturaleza perversa y eficiencia de la política asistencial en el medio rural andaluz*, Estudios Regionales 31/1992, pp. 213-228.

<sup>163</sup>Le norme in oggetto individuano un tetto massimo di 30 giornate di lavoro effettuate nell'ambito del PER per ciascun operaio agricolo, ossia il 50% di quelle necessarie ad ottenere il sussidio. Oggi, dopo le riforme intervenute ad inizio anni 2000, massimo 15 delle 35 giornate necessarie per ottenere l'indennità speciale possono essere svolte nell'ambito dei programmi PFEA (nel caso in cui si abbiano più di 35 anni di età o si detengano responsabilità familiari e soltanto se si è stati percettori di sussidio nell'anno precedente, solo 5 se non si gode di uno di questi requisiti), (vedi *infra*).

A questo proposito, è opportuno sottolineare che durante i primi anni di applicazione dei Piani si era andata definendo, nella prassi, una certa discrezionalità degli amministratori locali rispetto alla nomina dei lavoratori chiamati ad essere contrattualizzati. Questo, almeno potenzialmente, ha potuto contribuire a produrre interferenze o anche ricattabilità di tipo politico-clientelare o pure vere e proprie distorsioni del processo di rappresentanza democratica. Certamente, oggi, questo potere discrezionale non trova alcuno spazio all'interno del quale esprimersi: gli amministratori comunali sono i responsabili della presentazione dei progetti ma la nomina dei lavoratori e la realizzazione dei contratti è gestita unicamente dai servizi per l'impiego in rapporto diretto con i cittadini. Comprensibilmente, anche oggi, sebbene il programma di finanziamenti sia interamente gestito a livello autonomo dagli enti e dalle commissioni preposte, è chiaro che capacità, conoscenze, volontà politiche degli amministratori locali nel presentare i progetti possono essere determinanti. Come si avrà modo di argomentare in seguito, il fatto che si fossero definiti o anche che potessero definirsi spazi di discrezionalità a uso degli amministratori locali ha alimentato l'animato dibattito (d'opposizione politica ma anche di opinione scientifica) che si è costruito attorno alla questione del sussidio e del Piano e che ha, spesse volte, occupato il discorso pubblico spagnolo<sup>164</sup>. Il sistema di tutele posto in marcia da González ad inizio anni '80 ed appena descritto, non essendone stato superato l'impianto generale, rimane, nel suo complesso, tutt'oggi in piedi. Tuttavia, ha subito nel tempo una serie di modificazioni,

---

<sup>164</sup> A titolo esemplificativo si riporta un articolo del quotidiano ABC del 29 novembre del 1993 significativamente intitolato: "I nuovi patroni: i sindaci, proprietari e signori del PER". <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1993/11/29/058.html>.  
Anni più tardi, lo studioso Antonio Robles Egea (2003), utilizzando il materiale di ricerca di un suo lavoro del 1993, scrive: "il sussidio rappresenta un sistema pseudo sociale e neo clientelare per mantenere nella sussidiazione grandi masse di disoccupati andalusi (...) che impedisce una vera presa di coscienza dei propri diritti sociali nella nuova condizione democratica che viviamo. (...) Il PER ha dato vita alla nuova figura del sindaco-patrono ossia colui che riparte le sue firme come benedizioni, con una mano, mentre con l'altra raccoglie la garanzia di un voto personale o per il partito" (231-232). Si veda: A. Robles Egea, *El clientelismo político y la democracia en Andalucía*, in *Anuario de derecho parlamentario*, 14/2003, pp. 223- 239.

alcune meno incisive ed altre sostanziali, dall'accennare alle quali non si può prescindere.

Procedendo secondo un ordine cronologico e con l'intenzione di mettere in luce solo gli aspetti più rilevanti delle modifiche succedutesi, la prima riforma è del 1990. Con R.D. n. 1387/1990, al fine di eliminare uno dei fattori all'origine di potenziali distorsioni, si introdusse una nuova modalità di valutazione delle condizioni economiche d'accesso al sussidio volta a tener conto del reddito complessivo dell'unità familiare e non più solo ed esclusivamente delle circostanze economiche individuali dei beneficianti. L'obiettivo era quello di limitare la 'pluri-percezione' del sussidio ad opera di più membri in una stessa famiglia, tenuto conto l'accumulo di proventi in uno stesso nucleo. A seguire, con R.D. n. 273 del 1995, col fine di aggiustare il criterio d'accesso alla realtà lavorativa del territorio, si ridusse, da 60 a 40, il numero minimo di giornate di lavoro necessarie per ottenere il sussidio. Qualche anno più tardi, è con la legge n. 5/1997 che sono stati definiti i requisiti d'accesso e durata del sussidio che sono quelli odierni, dato che rimane questa la disciplina di regolazione del sussidio ad oggi vigente. Nello specifico, con la riforma del 1997, sono state diminuite a 35 le giornate minime di lavoro e contribuzione necessarie al fine di ottenere il sussidio. Soprattutto, la norma ha modulato come non più fisso il numero di giorni durante i quali godere della percezione dell'indennità. In particolare, la durata della prestazione è stata marcatamente differenziata in base all'età e alle responsabilità familiari del lavoratore, con l'obiettivo di tutelare maggiormente il collettivo degli *over 52*<sup>165</sup>. La quantità monetaria è

---

<sup>165</sup> La durata del sussidio (con almeno 35 giornate di lavoro dichiarate) è oggi così calcolata: dai 16 a 24 anni, senza responsabilità familiari 3,4 giorni di sussidio per ogni giorno di lavoro fino ad un massimo di 180 giorni; dai 16 ai 24 anni, con responsabilità familiari, 180 giorni. Dai 25 ai 51 anni, 180 giorni; dai 52 ai 59 anni: 300 giorni; sempre dai 52 ai 59 anni e con periodo di contribuzione valido per accedere ad una pensione contributiva di anzianità, 360 giorni; 60 e più anni, 360 giorni. Nel caso di lavoratori che furono beneficiari, già nel 1983, dell'Empleo Rural e che sono stati percettori del sussidio anche nell'anno precedente alla richiesta, è prevista la possibilità di accedere al sussidio anche con l'accreditamento di 20 giornate di lavoro (che daranno diritto a 100 giorni di sussidio, incrementati di 5,33 giorni di percezione del sussidio per ogni giornata di lavoro che superi le 20- fino ad un massimo di 175). Altra eccezione è prevista

riconfermata come corrispettivo del 75% del SMI<sup>166</sup> e il requisito reddituale d'accesso è stato riproposto come corrispondente al 100% del SMI, ponderato in base ai componenti del nucleo familiare<sup>167</sup>.

Sempre nello stesso anno 1997, José María Aznar, alla guida del primo governo di centro destra dopo quattordici anni di vittorie socialiste, decise per l'incorporazione di sei nuove Comunità Autonome nel programma di finanziamenti PER. In questo modo, tali investimenti pubblici cessarono di essere destinati in via esclusiva ad Andalusia ed Estremadura ed il PER principiò a denominarsi PFEA, *Plan de Fomento de Empleo Agrario*. Infine, è dei popolari di Aznar, al loro secondo governo consecutivo, la più recente ed incisiva riforma dell'impianto complessivo, quella apportata con il R.D. n. 45 del 2002.

La norma, preceduta e seguita da una decisa e piuttosto unitaria mobilitazione delle forze sociali e di rappresentanza politica e sindacale andaluse ed estremegne, ha provveduto a 'congelare' la possibilità di percepire il sussidio speciale di disoccupazione, da ultimo disciplinato con la legge n.5/1997, consentendo il rinnovo dell'accesso ai soli operai agricoli che ne erano stati percettori almeno una volta nell'arco dei tre anni precedenti all'entrata in vigore della legge di riforma.

In questo modo, dopo quasi venti anni dalla sua prima previsione, il sussidio speciale per i lavoratori agricoli di Andalusia ed Estremadura è stato trasformato in un diritto ad estinguersi. La riforma del 2002 è intervenuta anche sul legame tra lavoro nel *Plan de Fomento de Empleo*

---

per i maggiori di 52 anni che riuniscono il periodo di contribuzione necessario per il riconoscimento di una pensione contributiva di anzianità e che sono stati percettori del sussidio ininterrottamente nei precedenti 5 anni: questi hanno diritto ad un sussidio percepito durante 360 giorni all'anno senza obbligo di certificare lo svolgimento di giornate lavorative. Per una disamina puntuale ed aggiornata di requisiti, calcolo della durata, quantità, documentazione necessaria e modalità di trasmissione della stessa [https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/quiero\\_cobrar\\_paro/subsidio\\_agrario.html](https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/quiero_cobrar_paro/subsidio_agrario.html)

<sup>166</sup> Oggi all'80% dell'IPREM (che per l'anno 2015 corrisponde a circa 426,00 euro.) Gli indicatori reddituali cambiano nel tempo sia per quantità percentuale che per modalità di calcolo, essendo strumenti a determinazione annuale. Dal 2004 si è introdotto l'utilizzo dell'IPREM in sostituzione dell'SMI per definire le soglie d'accesso a diverse sovvenzioni pubbliche.

<sup>167</sup> Dal 2000, legge 73, dal calcolo dei requisiti reddituali d'accesso sono esclusi i redditi ottenuti con il lavoro di operaio bracciantile.



*Agrario* e ottenimento del sussidio (disposizione addizionale 3°). In primo luogo, con l'obiettivo di ridurre le disfunzioni che il *Plan* sembrava provocare sul mercato del lavoro agricolo, è stato introdotto il divieto di far coincidere lavori per opere legate ai progetti finanziati col *Plan* con campagne di raccolta agricola stagionale. In secondo luogo, la riforma è intervenuta nel merito delle modalità di computazione delle giornate di lavoro effettuate nel PFEA e valide al fine di percepire il sussidio. Nel caso in cui si abbiano più di 35 anni di età o si detengano responsabilità familiari e soltanto se si è stati percettori di sussidio nell'anno precedente, 15 delle 35 giornate necessarie per ottenere l'indennità speciale, possono essere svolte nell'ambito dei programmi PFEA. Diversamente, è possibile contabilizzare come valide al fine di raggiungere i requisiti d'accesso al sussidio, solo 5 giornate di lavoro fra quelle realizzate nell'ambito del programma pubblico. Per altro verso, e probabilmente al fine di mitigare gli effetti di impatto sociale ed economico della riforma, la disposizione addizionale 1° della stessa norma, per l'anno 2002, ha provveduto ad includere l'intero collettivo dei lavoratori agricoli stagionali di Estremadura e Andalusia fra i possibili percettori della *Renta Activa de Inserción*, pur se in deroga ad alcuni dei requisiti generali necessari al fine di percepire questa prestazione di ultima istanza<sup>168</sup>. Infine, la riforma del

---

<sup>168</sup> La legge 45/2002, con la disposizione addizionale 1°, include a godere della prestazione per il solo anno 2002: “i lavoratori agricoli stagionali anche minori di 45 anni, iscritti al Regime speciale previdenziale agricolo di Andalusia ed Estremadura ininterrottamente da almeno 12 mesi, iscritti come richiedenti lavoro, che non abbiano diritto a percepire il sussidio di disoccupazione perché non ne sono stati beneficiari in qualcuno dei tre anni immediatamente precedenti”.

La *Renta Activa de Inserción* (RAI) dapprima prevista come misura annuale e sperimentale con R.D. n. 236/2000, poi disciplinata con R.D. n.1369/ 2006 ed in ultimo con R.D.L n. 20/2012, è una prestazione sociale a tutela dal rischio povertà connesso a situazioni di disoccupazione di lunga durata. La RAI è posta a tutela dei lavoratori disoccupati maggiori di 45 anni ma anche degli immigrati di ritorno e delle vittime di violenza domestica. Al fine di accedere all'indennità occorre trovarsi in situazione di disoccupazione da almeno un anno non godendo di redditi di qualunque tipo che superino il 75% del SMI. Non è possibile ottenere l'indennità per più di tre volte, né è consentito richiederla per più anni consecutivi. Il sussidio si percepisce durante 11 mesi ed ammonta a circa 426,00 euro mensili, obbligando il destinatario alla firma di un compromesso di attività e alla partecipazione a programmi di inserimento attivo. Non include la contribuzione al regime previdenziale e quindi non si computa ai fini della carriera assicurativa del lavoratore. Dal 2012, (R.D. n. 20/2012), la RAI è stata disciplinata come una prestazione di ultima istanza: è possibile accedervi solo se, in passato, si è goduta una prestazione di

2002 ha introdotto nel sistema spagnolo di prestazioni previdenziali un'indennità di disoccupazione di tipo strettamente contributivo a tutela di tutti i lavoratori agricoli a tempo determinato, con requisiti d'accesso unici<sup>169</sup>. Dunque, l'evoluzione della disciplina normativa del sistema speciale di tutele riservato al bracciantato agricolo andaluso ed estremegno è quella che segue:

Tab. 6, Evoluzione normativa sistema previdenziale a tutela degli operai agricoli a tempo determinato, Andalusia, elaborazione a cura dell'autrice

R.D. n. 3237/ 1983	disciplina Subsidio agrario para trabajadores residentes en Andalucía y Extremadura; prevision del Plan de Empleo Rural e dei Programas de Formación rural
R.D. n. 513/1984	disciplina Plan de Empleo Rural
R.D. n.1387/1990	nuove modalità di valutazione delle condizioni economiche d'accesso al sussidio
R.D. n. 273 /1995	riduzione da 60 a 40 del numero minimo di giornate di lavoro necessarie per ottenere il sussidio
Ley n. 5/1997	riduzione da 40 a 35 del numero minimo di giornate di lavoro necessarie per ottenere il sussidio; nuovi requisiti d'accesso e di durata del sussidio
R.D. n. 933/1997	incorporazione di sei nuove CC.AA. nel programma PER e nuova denominazione dello stesso (PFEA)
R.D. n. 45/ 2002	congelamento del sistema di indennità di cui al R.D. n. 3237/1983 e successive modifiche, sussidio 'speciale' come diritto ad estinguersi

La riforma di cui al R.D. n. 45/2002 è stata annunciata da alcuni (e per questo temuta da altri) come ciò che avrebbe posto fine ad una ventennale ed impropria pratica di sussidiazione. Dato che la norma ha

---

disoccupazione di livello contributivo e nel caso in cui, terminato il diritto precedentemente acquisito, non se ne è generato alcuno nuovo. La modifica del 2012 è sostanziale perché, in altre parole, esclude dalla percezione della RAI chiunque non abbia mai lavorato e versato un minimo contributivo che gli abbia già permesso, in passato, di accedere alle relative prestazioni per disoccupazione.

<sup>169</sup> Per informazioni più dettagliate sulla prestazione di disoccupazione di tipo contributivo si rimanda a:

[http://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/quiero\\_cobrar\\_paro/he\\_trabajado\\_mas\\_de\\_un\\_ano.html](http://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/quiero_cobrar_paro/he_trabajado_mas_de_un_ano.html)

posto ad esaurimento il vecchio sistema di percezione del sussidio agricolo, il suo impatto sarebbe dovuto essere sostanziale. In realtà però, a distanza di soli quattro mesi dall'entrata in vigore<sup>170</sup> del R.D. 45/2002 è seguita la previsione di una nuova misura assistenziale posta a tutela del collettivo dei braccianti agricoli di Andalusia ed Estremadura. Difatti, lo stesso governo Aznar, fautore della riforma del 2002, proprio a seguito dell'indurimento nel sistema di protezione causato dalla stessa, ha normato, con Real Decreto 426/2003, una prestazione denominata *Renta Agraria*. Questa è specificatamente volta a tutela di coloro i quali sono rimasti esclusi dall'ottenimento del vecchio sussidio di disoccupazione. I requisiti d'accesso alla *Renta*<sup>171</sup> sono molto simili a quelli del sussidio, ma non identici: risiedere in Andalusia o Estremadura da almeno 10 anni; non avere diritto al sussidio di disoccupazione di cui al R.D. n. 3237/1983 e successive modificazioni per non esserne stato percettore nei tre anni precedenti; aver lavorato per un minimo di 35 giornate nei 12 mesi antecedenti alla situazione di disoccupazione; difettare di redditi individuali di qualunque natura superiori al 100% dell'SMI<sup>172</sup>. La quantità varia da un minimo del 75% del SMI fino al 100% in relazione all'aumentare delle giornate di contribuzione. Le contribuzioni eccedenti le 35 giornate hanno validità sia al fine di incrementare la copertura in quantità e durata della prestazione sia per ottenere, in futuro, prestazioni di disoccupazione di tipo contributivo. La durata varia da 180 a 300 giorni all'anno a seconda dell'età e delle responsabilità familiari. La *Renta* contempla azioni di inserimento lavorativo e l'obbligo di sottoscrivere un compromesso di attività con i centri per l'impiego. Si può richiedere di essere impiegati in opere legate ai finanziamenti del PFEA solo se nei primi 45 giorni di disoccupazione non si è avuta altra occasione lavorativa. In ogni caso però, le giornate di lavoro svolte nell'ambito dei

---

<sup>170</sup> La riforma del 2002 è del 12 dicembre, la norma del 2003 è dell'11 aprile.

<sup>171</sup> [https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/quiero\\_cobrar\\_paro/renta\\_agraria.html](https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/quiero_cobrar_paro/renta_agraria.html)

<sup>172</sup> Gli indicatori reddituali previsti cambiano nel tempo sia per quantità che per modalità di calcolo essendo, appunto, strumenti a determinazione annuale. Dal 2004 si è introdotto l'utilizzo dell'IPREM per definire le soglie d'accesso a diverse misure assistenziali pubbliche.

*Plan* non concorrono al raggiungimento dei requisiti minimi contributivi necessari per l'accesso alla *Renta*. La norma del 2003 prevedeva che si potesse accedere alla *Renta* per un massimo di sei volte ma il limite è stato eliminato, tre anni più tardi, grazie alle modifiche apportate, con R.D. n. 864/2006, dal socialista Zapatero al suo primo mandato governativo.

Certamente, il sistema di tutele definito attraverso la previsione della *Renta Agraria* non è molto dissimile da quello legato all'esistenza del vecchio sussidio di disoccupazione. Per altro verso, la regolazione della *Renta* differisce da quella del sussidio perché introduce alcune positive innovazioni, come, ad esempio, la graduazione della quantità di denaro percepita alle giornate di lavoro realizzate. Di fatto però, almeno fino a quando non si svuoterà il collettivo degli aventi diritto a percepire il sussidio, sembra essersi creata un'“eccessiva frammentazione e una complessità artificiosa nella protezione di una stessa categoria” (Lòpez, 2013: 98). In effetti, dopo la riforma del 2002, si configura un sistema particolarmente complesso in cui sussistono, una affianco all'altra, diverse prestazioni. Un sistema che segue a prevedere tutele speciali a beneficio del collettivo dei lavoratori bracciantili di Andalusia ed Estremadura e che, almeno fino a quando continuerà a trovarsi in una fase di transizione, determinerà la frammentazione della stessa categoria del bracciantato andaluso ed estremegno in differenti collettivi di beneficiari distinti, sostanzialmente, in virtù del diverso anno di ingresso nel mercato del lavoro.

Comunque sia, la previsione di particolari benefici a tutela del bracciantato agricolo andaluso ed estremegno ha, costantemente e fin dall'anno della sua prima previsione, suscitato un intenso dibattito essendo stata oggetto di critiche anche piuttosto radicali. In alcuni casi è stata messa in forte discussione la stessa esistenza del sussidio e del *Plan*. In particolar modo durante gli anni '90, la questione della tutela riservata agli operai agricoli andalusi ed estremegni è divenuta un tema dal forte contenuto politico. Infatti, le diverse opinioni a rispetto hanno originato

posizionamenti capaci di rappresentare un elemento di distinzione tra le diverse forze partitiche e sindacali.

### **6.3 Il dibattito attorno alle ‘politiche di González’. Strategia di smobilitazione delle masse contadine, trappola elettorale o politica di sviluppo?**

Il programma di aiuti e tutele pensato nella forma del trasferimento di reddito denominato *Subsidio agrario para trabajadores residentes en Andalucía y Extremadura*, ed integrato dai programmi di inserimento lavorativo finanziati attraverso il *Plan de Empleo Rural*, è stato, non di rado, al centro dell’attenzione pubblica, del dibattito accademico e del confronto fra le opposizioni politiche. In questo modo è divenuto oggetto di valutazioni diverse che hanno dato luogo a pareri discordanti.

Nell’opinione degli intervistati per questo lavoro di ricerca, l’esistenza di specifiche garanzie di welfare offerte al collettivo dei lavoratori agricoli andalusi è, nel complesso, giudicata in maniera fortemente positiva. Secondo uno degli intervistati, a lungo incaricato come *Defensor del Pueblo Andaluzo*:<sup>173</sup>“in tutti i paesi rurali la cosa più positiva è rappresentata dal criticato PER (...) un mezzo efficace per prendersi cura delle popolazioni rurali, per evitare la fuga verso le città, per fornirgli i mezzi necessari a vivere dignitosamente”<sup>174</sup>. Da una prospettiva differente, un’opinione altrettanto positiva è espressa dal presidente della *Federación Andaluza de Empresas Cooperativas Agrarias* (FAECA): “l’idea e l’intenzione avuta negli anni ‘80 è stata

---

<sup>173</sup> L’intervistato ha detenuto l’incarico di *Defensor del Pueblo Andaluzo* dal 1996 fino al 2013. La figura del *Defensor del Pueblo* è prevista dall’art. 54 della Costituzione spagnola e disciplinata a livello autonomico, in Andalusia, dalla legge 9/1983. Eletto dal parlamento andaluso con un mandato di 5 anni rinnovabili, la missione principale del *Defensor del Pueblo* è quella di proteggere, salvaguardare, difendere, rendere esigibili i diritti e le libertà dei cittadini, aiutandoli nel rapporto con le amministrazioni pubbliche qualora queste abbiano agito in maniera non corretta. Per informazioni più dettagliate si veda: [http://www.defensordelpuebloandaluz.es/en\\_un\\_minuto](http://www.defensordelpuebloandaluz.es/en_un_minuto)

<sup>174</sup> *Defensor del Pueblo Andaluzo*, intervista del 29 novembre 2014, Siviglia.

*molto buona così come buoni sono i risultati della politica stessa. Il settore agricolo andaluso è cresciuto moltissimo ma anche tutto l'intorno si è sviluppato. Nei paesini si è generato un micro spazio economico interessante, le persone hanno potuto continuare a vivere dove possiedono la terra godendo di una rete di servizi buona*<sup>175</sup> Secondo il direttore del *Servicio Andaluz de Empleo (SAE)* è anche per merito delle politiche di González che: *“l'Andalusia oggi ha un potente settore agricolo e che il 63% della popolazione vive in municipi sotto i 100.000 abitanti nei quali è garantito un accesso a servizi e ad infrastrutture pubbliche di qualità*<sup>176</sup>. Nelle parole di un contadino residente a Pinos Puente, un paese a vocazione agricola in provincia di Granada, questo programma: *“è servito a molta gente per mandare a scuola i figli e curarli meglio e quindi per progredire*<sup>177</sup>. Secondo il segretario della federazione agricola del sindacato *Unión General Trabajadores (UGT)* di Granada, quella posta in essere: *“dai partiti di sinistra è un'opera di politica sociale che ha risposto ad una domanda amplissima, che protegge una categoria sociale importante, che ha evitato emigrazioni di massa e conseguente degrado urbano*<sup>178</sup>. Simile opinione esprime anche il vicedirettore provinciale del settore prestazioni del *Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)* di Granada, per il quale: *“i benefici del sistema sono chiari, in assenza di queste politiche la gente sarebbe stata costretta ed emigrare o a vivere in condizioni di marginalità sociale*<sup>179</sup>. Per il sindaco di Fuente Vaqueros, municipio rurale in provincia di Granada: *“in proporzione all'entità del finanziamento, la politica di González è l'investimento di bilancio che ha apportato il maggior benessere e sviluppo perché ha consentito investimenti che hanno beneficiato la generalità dei cittadini*<sup>180</sup>. In sostanza, senza insistere nell'elencarli, è la totalità degli intervistati a

---

<sup>175</sup> presidente FAECA Granada, intervista del 30 ottobre 2014, Granada.

<sup>176</sup> direttore capo SAE, intervista del 20 maggio 2014, Madrid.

<sup>177</sup> bracciante agricolo, intervista del 15 novembre 2014, Pinos Puente (Granada).

<sup>178</sup> segretario federazione agricola UGT, intervista del 18 novembre 2014, Granada.

<sup>179</sup> vicedirettore provinciale Settore Prestazioni, SEPE, intervista del 28 novembre 2014, Granada.

<sup>180</sup> sindaco Fuente Vaqueros, (PSOE), intervista del 13 novembre 2014, Fuente Vaqueros (Granada).

ritenere molto importante per lo sviluppo economico e sociale andaluso l'esistenza di queste politiche. Chiaramente, molti individuano anche numerose questioni problematiche, nella maggior parte dei casi, relative a come queste politiche abbiano avuto effetti di *“disincentivazione al lavoro”*<sup>181</sup>, a come si sia generata una *“usanza del sussidio”*<sup>182</sup>, a come questo abbia prodotto una sorta di *“cronicizzazione”*<sup>183</sup>, perché quello che era *“un sistema di protezione sociale finalizzato a complementare i redditi si è trasformato in un modus vivendi”*<sup>184</sup>. Secondo il segretario della federazione agricola del sindacato UGT di Granada, il limite maggiore risiede nel fatto che l'esistenza del sussidio ha contribuito a mantenere *“un enorme disaggiustamento tra manodopera presente e necessità concrete della produzione agricola, vincolando all'agricoltura un numero importante di lavoratori che in effetti il settore agricolo non può assorbire”*<sup>185</sup>.

Nel dibattito scientifico sono numerose le analisi critiche condotte. Si è scritto molto in proposito, tanto che è possibile accennare alle principali posizioni assunte tipologizzandole per comuni considerazioni.

Una ricerca del 1997 (Cansino), descrive il sistema previdenziale ed assistenziale ideato dal governo González non solo come terreno privilegiato della frode e dell'imbroglio ma anche come insieme di meccanismi che queste frodi avrebbe teso ad incentivare. Inoltre, sono diversi gli studiosi che hanno guardato alla politica del sussidio e dei *Plan* come ad una strategia di contenimento delle rivendicazioni bracciantili. Infine, forse questo l'argomento più dibattuto, la politica del sussidio e del *Plan* è stata discussa in quanto peculiare strumento di fissazione del consenso elettorale.

---

<sup>181</sup>vicedirettore provinciale Settore Prestazioni, SEPE, intervista del 28 novembre 2014, Granada.

<sup>182</sup>vicesindaco di La Zubia, (PP), intervista del 21 novembre 2014, La Zubia (Granada).

<sup>183</sup>docente di diritto del lavoro e della previdenza sociale; *Secretaria de Estado de Empleo* presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale di Spagna (2010-2011), Intervista del 20 marzo 2014, Madrid.

<sup>184</sup> presidente *Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores de Granada* (ASAJA), intervista dell'11 novembre 2014, Granada.

<sup>185</sup> segretario federazione agricola UGT, intervista del 18 novembre 2014, Granada.

Nel 1984, al termine del primo anno di attivazione degli strumenti del *Plan de Empleo Rural* e del *Subsidio agrario para trabajadores residentes en Andalucía y Extremadura*, si registravano, in Andalusia, 156.141 operai bracciantili percettori di sussidio agricolo, calcolati come media mensile. Nel 1990, anno in cui la cifra toccò i suoi massimi storici, se ne conteggiavano ben 257.658. Ad inizio anni 2000, si registrava una media mensile di 203.877 operai a tempo determinato beneficiari dell'indennità.

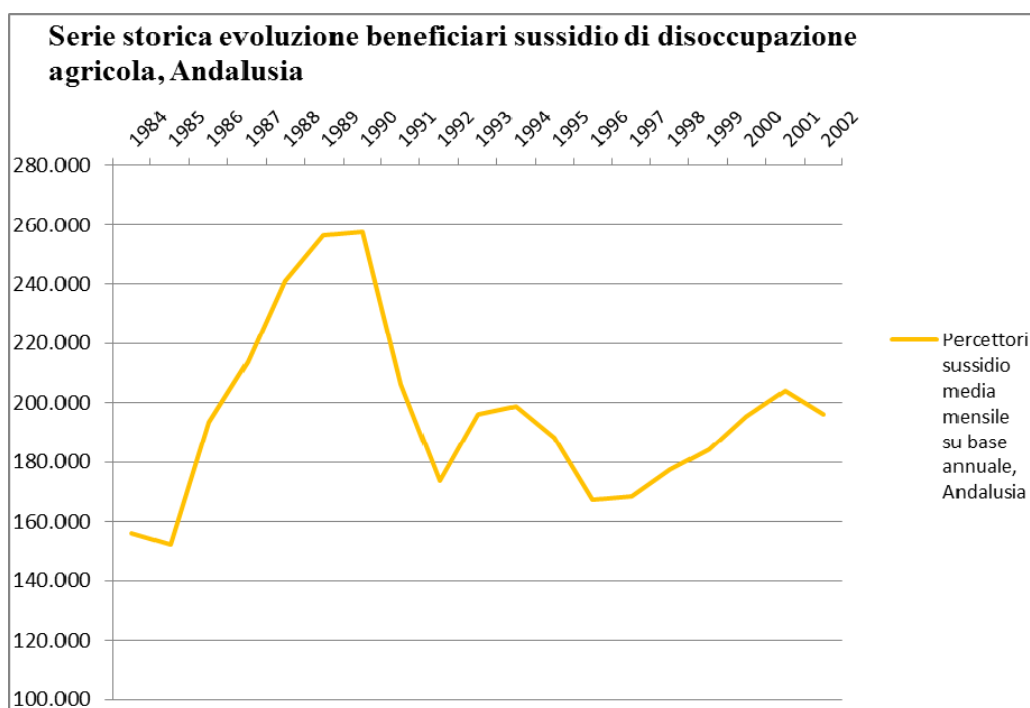


Grafico 1, Serie storica evoluzione beneficiari sussidio di disoccupazione agricola, Fonte Ministerio de Empleo y Seguridad Social, elaborazioni a cura dell'autrice.

Il numero di percettori dell'indennità ha subito il suo più importante incremento nel periodo compreso tra l'anno della sua prima implementazione ed il 1990, aumentando, in questo lasso di tempo, di 101.517 unità. Al contrario, a cavallo tra 1991 e 1992 si è registrato un vistoso calo (83.804 unità). A seguire, nel decennio successivo, la quantità media di beneficiari andalusi del sussidio di disoccupazione si è aggirata attorno alle 200.000 unità. In generale, esiste una correlazione fra la decrescita del dato numerico in oggetto e i cicli economici espansivi,



dovuta al verificarsi di migrazioni intersettoriali di manodopera agricola precaria (si pensi all'Expò di Siviglia del 1992). Il rilevante calo 1990-1992 può anche essere riconnesso ai cambiamenti apportati con la già citata riforma del 1990 (R.D. n.1387) che intervenne sulla disciplina di cui al RD 3237/1983 al fine di limitare l'accumulo indiscriminato di più indennità agricole all'interno di uno stesso nucleo familiare.

Tuttavia, come si diceva, l'analisi del dato numerico relativo al collettivo dei percettori del sussidio rivela, secondo Cansino Muñoz-Repiso (1997), docente di economia politica dell'Università di Siviglia, la presenza di meccanismi distorsivi del mercato del lavoro generati dalla politica stessa e di pratiche fraudolente volte alla percezione indebita dell'indennità. Specificatamente, il disegno previdenziale implementato determina, secondo lo studioso, l'indisponibilità del lavoratore ad incrementare la sua offerta di lavoro<sup>186</sup>, indisponibilità che spiegherebbe l'apparentemente paradossale richiesta di manodopera straniera in un contesto ad alta disoccupazione. Nella stessa ricerca, lo studioso si dedica anche a calcolare il possibile Tasso di Incentivo alla Frode<sup>187</sup> generato dal sistema previdenziale agricolo di Andalusia ed Estremadura. Il tasso, calcolato come rapporto tra il reddito percepito in situazione illegale sul reddito percepito in situazione legale, è positivo, soprattutto se quantificato considerando la situazione tipo di un'intera unità familiare che offre lavoro. Secondo l'autore, il comportamento fraudolento che lo stesso disegno previdenziale incentiverebbe, consiste nell'assumere fittiziamente le mogli dei propri dipendenti attribuendogli alcune delle giornate di lavoro fra quelle svolte dai congiunti. Questo secondo

---

<sup>186</sup> Questa mancata disponibilità ad incrementare il proprio monte lavoro è misurata con un tasso, il TIT, *Tasa de Incentivo al Trabajo*, calcolato come rapporto tra l'ammontare dei redditi all'aumentare l'offerta di lavoro su l'ammontare dei redditi prima di aumentare l'offerta di lavoro.

<sup>187</sup> TIF, *Tasa de Incentivo al Fraude*, calcolato come rapporto tra reddito percepito in situazione illegale e reddito percepito in situazione legale.

elemento distorsivo sarebbe all'origine della decisa femminilizzazione sperimentata dal collettivo dei percettori del sussidio<sup>188</sup>.

Come si indicava più sopra, la seconda delle argomentazioni critiche a cui si vuole accennare, descrive l'indennità di disoccupazione speciale e i fondi del *Plan de Empleo* come strumenti di smobilitazione delle masse contadine finalizzati ad allontanarle dalle lotte rivendicative per la proprietà della terra. Una politica, quella di González, che avrebbe operato uno spostamento delle rivendicazioni operaie "dal diritto alla terra al meno fastidioso diritto al sussidio" (Palenzuela, 2010: 97). Nell'ottica di questi autori, pur essendo indubbio che il sussidio abbia prodotto un importante aumento dei redditi e che abbia favorito il mantenimento della popolazione in questi territori, riducendone il tasso migratorio e frenandone lo spopolamento, è altrettanto indubitabile che il programma di tutela del lavoratore agricolo andaluso ed estremegno è parte di una strategia globale volta a sedare le lotte operaie e sindacali. La tutela prevista, proprio perché così ideata "è la misera plasmazione di un diritto sociale sempre sottostimato (...), pensato e disegnato più come un regalo che come un diritto (...)" che ha contribuito a diffondere un'immagine assolutamente falsa dell'Andalusia come terra sussidiata" (Cejudo, Maroto, Navarro, 2013: 709-711). Un meccanismo di natura perversa (Palenzuela, 1992) a causa del quale la mobilitazione collettiva cessa di

---

<sup>188</sup>La femminilizzazione del collettivo dei braccianti agricoli andalusi percettori di sussidio rappresenta, in effetti, un *trend* decisamente rilevante. Nel periodo compreso fra 1984 e 2000 si è sperimentato, infatti, un aumento del numero di donne all'interno del collettivo dei percettori di sussidio agricolo pari al 585%. Processo particolarmente accentuatosi durante anni di espansione economica, quando i lavoratori di sesso maschile migrarono verso altri settori di impiego (generalmente quello edile). Già nel 1991 in Andalusia il 53% del collettivo è donna. Cfr. R. Román Collado, *El subsidio agrario en cifras (1984-2001)*, in J.M. Cansino Muñoz-Repiso (a cura di), *El campo Andaluz y Extremeño: la protección social agraria*, CES Consejo Economico y Social, Madrid, 2003. Per ulteriori approfondimenti analitici circa le principali dimensioni quantitative del fenomeno, si veda anche: J.M.Cansino Muñoz-Repiso, *El subsidio agrario por desempleo a través de sus cifras en Andalucía*, in Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 31/2001, pp.71-89; E.Cejudo García, J.C. Maroto Martos, F. Navarro Valverde, *El subsidio de desempleo agrario en Andalucía: de limosna de desmovilización campesina a ayuda territorial necesaria*, Granada, 2013; B.Sánchez Reyes, J.Vicéns Otero, *El impacto del subsidio agrario sobre la evolución de la población en Andalucía y Extremadura*, Revista del Ministerio de Trabajo y Inmigración, 86/2010, pp.131-144.

aver senso perché ad essa si sostituisce la preoccupazione, di natura individuale e a carattere burocratico, di “aver messo apposto le carte della disoccupazione” (Palenzuela, 2010: 87). Secondo Izcarra Palacios (2007) la presenza del sussidio e dei *Planes de Empleo* ha favorito la pianificazione di dotazioni infrastrutturali e di servizi pubblici basici ed ha avuto importantissimi risultati in termini di contrazione della povertà rurale, trasformandosi, appunto, in uno dei pilastri dell’economia domestica dei braccianti. Tuttavia, proprio data questa sua significatività, è stata capace di generare una “cultura della dipendenza, quasi sostitutiva della cultura del lavoro e del sudore” (2007: 213) e di sottrarre ai braccianti andalusi l’identificazione emotiva, identitaria e di classe con la terra. Questa sottrazione, in quanto perdita identitaria, avrebbe generato un forte sentimento di esclusione sociale. In definitiva, secondo questi autori, la politica previdenziale a tutela del bracciantato andaluso ed estremegno ha contribuito al mantenimento degli operai agricoli in un circolo vizioso di povertà, precarietà reddituale e deprezzamento del capitale umano, intrappolandoli all’interno di logiche di sottoimpiego. Per altri, più cauti, studiosi, sebbene: *“la politica ideata aveva ed ha la propria ragion d’essere, era ed è necessaria, è possibile contestare il fatto che abbia mascherato, con una politica del lavoro, una politica dei redditi e che abbia coperto un deficit di politiche di programmazione economica e di sviluppo territoriale. Inoltre, almeno in parte, la politica di González è stata carente nello stimolare l’uscita del lavoratore dal sistema assistenziale, nel quale, dato il contesto economico difficile, a volte in effetti rimane intrappolato, come in una sorta di cronicizzazione per cui il circuito delle trenta giornate diviene il circolo vizioso della tua vita”*<sup>189</sup>.

Infine, come si accennava in apertura del paragrafo, l’ultima fra le questioni sollevate che si vogliono discutere, è quella relativa agli impieghi politico-elettorali di queste indennità di previdenza ed assistenza

---

<sup>189</sup> Docente di diritto del lavoro e della previdenza sociale; *Secretaria de Estado de Empleo* presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale di Spagna (2010-2011), intervista del 20 marzo 2014, Madrid.

sociale. Come tratteggiato, la più forte fra le critiche mosse consiste nel ritenere che queste politiche previdenziali e del lavoro, implementate a speciale tutela del bracciantato agricolo andaluso ed estremegno, siano state ideate come strumento di cattura ed imprigionamento del consenso elettorale di questi gruppi. Più esattamente, alcune ricerche sostengono l'ipotesi per la quale questi strumenti di welfare hanno rappresentato un investimento politicamente redditizio che si è tradotto in un appoggio, solido e particolarmente apprezzabile nelle zone rurali e di disoccupazione endemica, alla forza politica che li ha partoriti, il PSOE. Altre analisi mettono in evidenza che queste politiche sono divenute un mezzo specificatamente clientelare, ossia, uno strumento attraverso il quale realizzare una distribuzione discriminatoria di favori in cambio di voti ed una selezione della classe amministrativa poco neutra. Queste considerazioni critiche sono condivise da studiosi di diversa provenienza disciplinare.

Secondo il giurista andaluso, Porras Nadales (1992), il risultato principale dell'implementazione dei *Plan de Empleo* e delle politiche di previdenza ed assistenza sociale in oggetto, consiste nella: "fidelizzazione dell'elettorato al partito maggioritario e in una stabilizzazione elettorale su basi clientelari rurali" (1992:505). Secondo lo studioso, specialmente nelle zone agricole, le preferenze elettorali sono chiaramente vincolate al meccanismo di percezione dei sussidi e si definiscono attraverso un meccanismo di scambio dove la percezione della rendita è uno dei due termini dello scambio stesso e l'altro, è il voto. Il sociologo rurale Cejudo García ritiene che queste misure abbiano ottenuto il raggiungimento di numerosi risultati latenti, forse più significativi dell'aiuto stesso che esplicitamente proporzionano. Grazie all'implementazione del sussidio: "gli impresari agricoli hanno potuto portare a termine, senza grandi difficoltà, il processo di capitalizzazione e ristrutturazione agricola che, diversamente, avrebbe incontrato feroci opposizioni; lo stato ha liquidato la questione bracciantile, che tanto spinosa si era rivelata; i braccianti

hanno la garanzia di un reddito; i partiti politici, specialmente il PSOE, hanno consolidato un clientelismo elettorale (...) mediante l'interiorizzazione progressiva di meccanismi di cattura ed imprigionamento dei voti" (2013: 225). L'opinione espressa in proposito dal politologo e storico Robles Egea (2003) è ancora più forte dato che egli ritiene quella di González una politica pianificata, sviluppata e mantenuta col fine principale di sostenere il clientelismo politico nei paesi agricoli. Lo studioso individua nel ruolo strategico assegnato ai sindaci 'patroni e contrattisti' l'origine di una forte personalizzazione del consenso su basi clientelari.

Diversamente, altri studiosi, fra i quali José Cazorla (1992) pur riconoscendo che il riparto di sussidi ha contribuito ad una forte stabilizzazione dell'elettorato spagnolo, ritengono che ad influenzare le preferenze elettorali sia un interesse collettivo, clientelare, ma non personalizzato. Il sistema dei sussidi definisce cioè "un clientelismo collettivo che si ascrive ad un patrono collettivo (...). Per cui, di fatto, in Andalusia una massa di persone la cui ideologia non coincide con il PSOE costituisce un fermo sostegno per il partito (...) ma i favori non sono distribuiti da signorotti o terratenenti e questo determina che si tratti di una varietà di clientelismo impersonale ed istituzionale" (1992: 16-20).

Il discorso costruito intorno a queste politiche previdenziali e del lavoro, pure in ragione della notevole centralità mediatica acquisita dal dibattito, ha avuto una forte eco nell'opinione pubblica non rimanendo confinato al solo ambito scientifico. Questo, anche per via di una certa preminenza che il tema ha acquisito nei discorsi delle opposizioni politiche, soprattutto durante la prima metà degli anni '90.

A tale proposito, secondo la studiosa granadina Susana Corzo (2002), i mezzi di comunicazione di massa hanno fortemente contribuito a formare nell'opinione pubblica l'idea che i beneficiari della politica fossero sospinti e per certi versi costretti a votare per un partito politico concreto. Si sarebbe generato, in questo modo, un processo di progressiva

delegittimazione del voto andaluso e di rafforzamento della percezione delle politiche del PER e del sussidio come identificabili con un voto di scambio prigioniero, con il clientelismo e con la corruzione<sup>190</sup>. Anche per questa ragione, le politiche a tutela del bracciantato andaluso hanno rappresentato l'emblema dello strumento di welfare politicizzato.

Comunque, durante tutto il quattordicennio di governo nazionale socialista ed oltre, nell'opinione dei partiti all'opposizione queste politiche costituivano un deficit per la democrazia spagnola. Per tali forze di rappresentanza si è trattato di una politica di favore per Andalusia ed Estremadura e discriminante nei confronti delle Comunità Autonome che esprimevano altri tipi di maggioranza elettorale. Il sussidio e il PER sono stati ritenuti un'arma nelle mani del PSOE, la principale variabile in grado di spiegare l'elevato grado di preferenza e fedeltà elettorale accordata dagli elettori andalusi al partito socialista<sup>191</sup>. Un sistema capace di

---

<sup>190</sup> La ricerca è condotta dalla studiosa attraverso l'analisi di 650 articoli di stampa pubblicati da 6 diversi quotidiani a tiratura nazionale. Gli articoli selezionati sono individuati in virtù della presenza di parole chiave come: voto di scambio, traffico di influenze, corruzione, nepotismo, favoritismo, insieme a PER o Sussidio agricolo o Andalusia. Attraverso l'analisi di questi articoli la studiosa individua alcuni temi portanti nel discorso pubblico delle testate prese in considerazione. In special modo gli articoli pubblicati da ABC e da EL MUNDO, sono, secondo l'autrice, volti a sottolineare la disfunzionalità delle politiche di impiego rurale, a delegittimare l'elettore andaluso mettendo in discussione la sua capacità di eleggere liberamente i propri rappresentanti politici, ad individuare i sindacati come i veri intermediari e beneficiari politici della messa in pratica di queste misure. Cfr. S. Corzo Fernández, *El clientelismo político: El Plan De Empleo Rural en Andalucía. Un estudio de caso*, Ed. Universidad De Granada, Granada, 2002.

<sup>191</sup> Durante il periodo compreso tra il 1982 e il 1994, in Andalusia, i risultati di tutte le diverse competizioni elettorali sostenute, autonome, municipali e generali, registrarono schiacciati vittorie del PSOE. In particolare, le convocazioni autonome comprese nel lasso di tempo (1982, 1986, 1990) videro vittorie del PSOE ottenute con maggioranze superiori al 50% o vicine a questa percentuale. La differenza tra primo e secondo partito (la UCD di Suarez poi CDS, mentre dal 1989 entra in scena il PP di Aznar) fu sempre superiore ai 20 punti percentuali. Anche alle elezioni municipali del 1983, 1987, 1991, il PSOE ottenne la vittoria nella maggioranza dei municipi andalusi. In questa fase non si definiva, però, uno sganciamento fra le preferenze elettorali degli andalusi e quelle del resto degli spagnoli. Di fatti, anche le elezioni generali del 1982, del 1986, del 1989 e del 1993, furono vinte dal socialista Felipe González. Dal 1994 in poi si è invece aperto, anche in Andalusia come nel resto di Spagna, un periodo di progressivo aumento della competitività elettorale che ha condotto al definirsi di un sistema sostanzialmente bipartitico e ad alta competitività. In Andalusia, questo progressivo mutamento, si è tradotto, almeno dapprima, in una diminuzione del *gap* tra i due partiti maggioritari ma non in una sconfitta dei socialisti. Infatti, quando a livello nazionale il partito al governo era il PP di Aznar (nel 1996 e nel 2000), il partito più votato, alle stesse generali, a livello autonomico, rimaneva comunque il PSOE, definendosi in questa fase, un certo disallineamento tra risultati elettorali nazionali e i risultati elettorali andalusi. Attualmente, nonostante il progressivo aumento del consenso attribuito al PP, il PSOE continua ad essere alla guida del governo

generare circoli viziosi ad alta dipendenza politica che, per queste ragioni e, chiaramente, per motivi di opportunità elettorale, si è inteso disinnescare.

In questa ottica, poco stupisce che, nel 2002, il Popolare Aznar, alla sua seconda legislatura consecutiva, decida di dare un forte segnale di discontinuità attuando, con la riforma di cui al R.D 45/2002 prima e con la previsione di cui al R.D. n. 426/2003 dopo, le già descritte importanti modificazioni del sistema fino ad allora in vigore. Un cambiamento che, almeno negli intenti iniziali, voleva essere radicale poiché espressione della ferma volontà politica di rompere quello che era considerato un pesante circolo vizioso tra sussidiazione, intrappolamento del consenso secondo modalità clientelari, distorsione del mercato del lavoro. D'altro canto, l'introduzione della *Renta Agraria* ha generato in molti la convinzione che, nei fatti, si fosse dissimulatamente reintrodotta il sussidio (López, 2013). Questa idea, per altro condivisa da diversi degli intervistati per questo lavoro di ricerca, in parte, è confortata anche dai dati a disposizione. Questi mostrano che alla diminuzione costante dei percettori del sussidio in Andalusia dal 2002 ad oggi (dato il carattere ormai residuale e ad estinzione graduale della misura) è seguito un parallelo e costante aumento dei percettori della *Renta*, fino a definirsi un totale di percettori di uno dei due benefici solo in lieve calo rispetto al numero di percettori del sussidio pre-riforma. Difatti, se nell'anno 2002 si

---

autonomico andaluso e lo è ininterrottamente dal 1982 (ottenendo, è chiaro, risultati elettorali più o meno convincenti e governando in differenti coalizioni). Ad oggi, però, l'Andalusia, non è, almeno non con la stessa stabilità di un tempo, una roccaforte socialista: alle municipali del 2011, il PP è risultato vittorioso nel 39,3% dei municipi della regione (il PSOE nel 32,5%). Alle generali del 2011, per la prima volta, anche in Andalusia è stato il PP di Rajoy il partito più votato (45,6%). Alle autonome del 2012 il partito più votato è stato il PP (40,67%; PSOE 39,56%) anche se a governare, in coalizione con Izquierda Unida, è la socialista Susana Díaz (attualmente al suo secondo incarico con il 35% delle preferenze ed in coalizione con Podemos). Da ultimo, le elezioni generali di dicembre 2015 hanno visto, in Andalusia, vincere di misura il PSOE (31%) sul PP (29%) con Podemos al 17%, mentre, su base nazionale, il PSOE ha conseguito il 22% dei voti, il PP il 29% e Podemos il 13%. Cfr. CADPEA, *Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía*, [http://cadpea.ugr.es/Consulta\\_Electoral.aspx](http://cadpea.ugr.es/Consulta_Electoral.aspx) e E.Moyano Estrada, M. Pérez Yruela (a cura di), *La sociedad andaluza (2000)*, Ed. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Córdoba, 2002.

registravano 196.093 percettori di sussidio agricolo in Andalusia, calcolati come media mensile, e nel 2003 questi sono circa 173.000, nel 2004, ad un anno dalla prima previsione della *Renta*, si contavano circa 178.000 braccianti agricoli andalusi percettori di benefici (ossia che godono o del sussidio o della *Renta*)

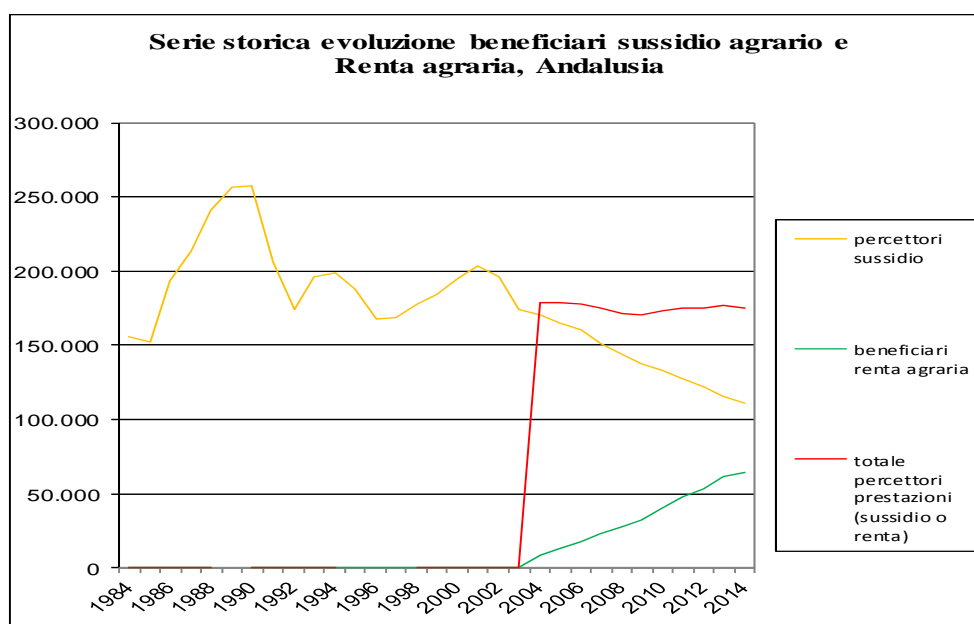


Grafico 2, Serie storica evoluzione beneficiari sussidio di disoccupazione agricola e beneficiari *Renta agraria*, Fonte Ministerio de Empleo y Seguridad Social, elaborazioni a cura dell'autrice.

Sembra dunque che, il *Partido Popular*, annunciando di voler operare radicali cambiamenti, abbia messo in atto, allo stesso tempo, una propria strategia di ricerca del consenso. Queste politiche, infatti, hanno costituito una questione attorno alla quale le diverse forze di rappresentanza hanno costruito parte del proprio discorso pubblico. Tali misure hanno assunto una certa significatività elettorale sia per le forze politiche che, sottolineando le disfunzioni del sistema implementato, hanno cercato di consolidare il rapporto con il proprio elettorato e di mantenere posizioni di maggioranza presso altri gruppi sociali o in altre



comunità autonome, quanto per parte di tutti quelli che, invece, hanno potuto attribuirle al proprio partito o a se stessi, come meriti.

Come argomenta il sindaco (socialista) di Fuente Vaqueros: *“chiaramente, come per tutti i programmi pubblici ai quali dà impulso il governo, questo programma di aiuti e sussidi all’agricoltura ha potuto influire sulle decisioni di voto. Ma il sistema del Per e del sussidio è stato politicizzato in molti modi. Ha rappresentato un’arma politica utile anche a quei partiti che lo hanno posto come un argomento di aspro confronto, trasformandolo, nel discorso pubblico, in una sorta di regalo, una elemosina che ha convertito idealmente gli andalusi in mendicanti. Un’opposizione utile ad ottenere voti da qualche altra parte (...) Una utilizzazione elettorale di queste politiche che ha beneficiato il PSOE che ha sempre difeso l’utilità di questo sistema, ma anche gli altri partiti che hanno usato questo tema per accaparrarsi voti altrove”*.

#### **6.4 Scambio politico, clientelismo ed illegalità nel sistema previdenziale agricolo andaluso**

A questo punto, è interessante riproporre in un’ottica comparativa alcuni degli interrogativi che hanno animato questo lavoro di ricerca. Come, nel contesto (storico, economico, politico, sociale) spagnolo, le logiche dello scambio politico si sono nutrite del welfare? In che modo questo ha contribuito a modellare i sistemi di welfare stessi e i tratti del rapporto tra istituzioni, cittadini, consenso politico e risorse pubbliche? In Andalusia, si sono strutturati in passato, o ancor oggi si definiscono, scambi elettorali tra il partito che ha dato impulso alle politiche previdenziali ed assistenziali di cui si è dato conto e le categorie sociali che ne hanno beneficiato? In questi territori, esisteva o esiste, similmente che in Calabria, un mercato clientelare che utilizza le prestazioni di welfare come risorsa? L’accesso alle prestazioni, dovuto o meno, è stato o

è assicurato da legami di questo tipo ed è utilizzato al fine di creare o rinsaldare vincolazioni patrono-cliente? In ultimo, si verificano oggi, in Andalusia, fenomeni di illegalità tali per cui la previdenza sociale agricola possa essere definita come bersaglio ‘privilegiato’ di attività criminali e fraudolente?

Si è più sopra discusso di come la politica del sussidio e del *Plan* abbia costituito una valida *position issue* per le diverse forze di rappresentanza e di come il PSOE potrebbe essersene avvantaggiato in particolar modo, guadagnando, anche per questa via, la stabile preferenza elettorale accordatagli dall’elettorato andaluso. Il fatto che, con ogni probabilità, il Partito Socialista abbia giovato in termini elettorali dell’implementazione di queste politiche, è chiaramente esplicitato in molte delle interviste realizzate. Il *Defensor del Pueblo* incontrato commenta così le possibili motivazioni di voto degli elettori andalusi: “*i cittadini dei paesi agricoli hanno senso pratico, sanno di dover votare chi più li aiuta e nei fatti sono i partiti di sinistra quelli che più si sono preoccupati di loro*”<sup>192</sup>. Anche per uno dei lavoratori agricoli di Pinos Puente: “*il fatto che stia governando il PSOE in Andalusia è dettato dal fatto che io voto chi mi fornisce le maggiori garanzie di vivere e di mangiare o in generale di stare bene, ossia, dagli stessi motivi che guidano il voto ovunque, in qualsiasi Comunità Autonoma*”<sup>193</sup>. Quindi, è possibile che il favore accordato da parte maggioritaria dell’elettorato andaluso al partito socialista sia, almeno in parte, legato al ruolo di questo nell’ideazione ed implementazione di speciali politiche di welfare a tutela del bracciantato.

D’altronde, le politiche sociali sono molto importanti in questo senso. Uno degli aspetti più rilevanti dell’orientamento dei cittadini verso lo spazio pubblico e l’azione politica ha a che vedere con le politiche concrete che lo stato sviluppa. In particolare, possiede un’importante

---

<sup>192</sup> *Defensor del Pueblo Andaluzo*, intervista del 29 novembre 2014, Siviglia.

<sup>193</sup> bracciante agricolo, intervista del 15 novembre 2014, Pinos Puente (Granada).

influenza il giudizio circa l'implementazione e l'espansione delle politiche e dei servizi di welfare. In altre parole, uno degli aspetti più importanti relativi alla dimensione valutativa della politica, e quindi anche circa le conseguenti scelte di preferenza elettorale, è l'opinione dei cittadini rispetto alle politiche sociali implementate. Questo è ancor più vero quando l'orientamento maggioritario dei membri di una società è tendenzialmente orientato verso concezioni e prassi politiche che attribuiscono allo stato un importante ruolo di partecipazione e di controllo in diversi ambiti dell'economia e della società. Le ricerche di Navarro Yáñez e Perez Yruela (2002) individuano una delle principali caratteristiche della cultura politica spagnola (alla quale partecipa fortemente ed in maniera netta la società andalusa) nell'«egualitarismo statalista» (Noya y Vallejos, 1995). Questo è definito come la marcata tendenza ad aspettarsi dallo stato un livello alto d'intervento, unita al fatto di considerare le istituzioni pubbliche, e quelle politiche in particolare, il principale attore chiamato a rispondere alle domande di modernizzazione e di cambiamento sociale, quello sul quale sono depositate le responsabilità di migliorare la qualità della vita dei cittadini e di ridurre le disuguaglianze sociali.

Anche per queste ragioni, è più che plausibile ipotizzare che le politiche ideate da González abbiano rappresentato un importante incentivo materiale all'assegnazione di preferenze elettorali. Parimenti, però, come pure argomentato da molti degli intervistati, sarebbe ingenuo, ed anche inveritiero, addurre la preferenza elettorale degli andalusi per il PSOE alla sola politica dei sussidi. Come spiega il *Defensor del Pueblo Andaluz* intervistato, occorre considerare che: *“esiste, in Andalusia, una tradizione di sinistra molto profonda. Non si può dimenticare che il clientelismo tradizionale fu una vera e propria forma di schiavitù che proprio con l'arrivo della democrazia fu superata. Soprattutto, non si può ignorare il fatto che, i signorotti clientelari e terratenenti, che opprimevano i contadini, erano franchisti e di destra. Anche se col tempo*

*l'ideologia ha lasciato il passo al realismo, per cui voto chi mi aiuta di più, senza questa prospettiva, non si può comprendere la relazione fra sinistra, Andalusia e paesi rurali*"<sup>194</sup>. Assai simile è la sottolineatura che pone il sindaco di Fuente Vaqueros: *"le ragioni della preferenza dell'Andalusia per i partiti di sinistra sono diverse ed hanno anche radici storiche profonde. Alle prime elezioni democratiche i rappresentanti della destra, nei paesini rurali d'Andalusia, erano le stesse persone che, fino a qualche tempo prima, ti avevano fatto lavorare dall'alba al tramonto per avere un pasto. In alcuni casi non si trattava nemmeno di un pensiero politico colto: i miei nonni votavano contro qualcosa"*<sup>195</sup>. Secondo Ortega e Montables (2011) si sono definite forme di 'identificazione partitista' di molti elettori andalusi nei confronti del PSOE, ossia, si riscontra un orientamento affettivo verso questo gruppo politico che ha un carattere duraturo e relativamente stabile e che predispone gli elettori a votarlo in differenti e successive elezioni. Questa accentuata fedeltà di partito, secondo gli autori, si deve alla circostanza storica per la quale il periodo durante il quale il PSOE conseguì, per tre legislature consecutive, la maggioranza assoluta a livello nazionale ed autonomico, fu anche quello in cui si diede maggiore impulso alla modernizzazione, allo sviluppo economico e sociale e in cui si registrò, nella Comunità Autonoma, un netto incremento dei livelli di benessere. Secondo gli autori, durante il trascorrere di questa positiva e duratura esperienza di governo, gli orientamenti ideologici di sinistra (storicamente maggioritari in Andalusia) si sono convogliati verso il PSOE, per poi trasformarsi in lealtà partitiste più strutturate. Il sociologo Perez Yruela utilizza, a questo proposito, il concetto di 'paradosso della soddisfazione'. I cambiamenti avvenuti in Andalusia sono stati, in buona misura, il risultato dell'azione di governo di uno stesso partito politico che di questi mutamenti è stato protagonista e dell'impulso che questi diede alle politiche di welfare. Dato

---

<sup>194</sup> *Defensor del Pueblo Andaluzo*, intervista del 29 novembre 2014, Siviglia.

<sup>195</sup> sindaco Fuente Vaqueros, (PSOE), intervista del 13 novembre 2014, Fuente Vaqueros (Granada).

che tali trasformazioni sono state assolutamente sostanziali nella vita di ciascun andaluso, si è prodotto, secondo Perez, il paradosso di una società soddisfatta nonostante “problemi enormi da risolvere al fine di avvicinare gli indicatori economici e sociali di questi territori alla media spagnola” (2002:31).

Comunque sia, come già si è avuto modo di argomentare, la circostanza per cui “un soggetto politico il quale ha beni da distribuire è pronto a scambiarli col consenso che un altro soggetto è in grado di dare o ritirare” (Pizzorno, 1993: 204) non è quasi mai estranea alla costituzione dei sistemi di welfare, né è, di per sé, illegittima o censurabile, sebbene possa produrre effetti di mercantilizzazione della politica. Rispetto al caso specifico di cui si discute, gli interlocutori intervistati hanno spesso rimarcato che lo scambio costruito attorno al welfare in Andalusia si è mantenuto dentro i confini della legalità, si è generalmente definito secondo logiche politico-categoriali e non clientelari o personalizzate e, soprattutto, che rappresenta il frutto di scelte di voto consapevoli e libere. Secondo il direttore della rete di servizi pubblici per l’impiego andalusi: *“nonostante quello che si possa scrivere sui giornali non esiste nessuna forma di clientelismo tradizionale nelle nostre campagne. Fino agli anni ‘60 questo ha rappresentato un vero e proprio cemento sociale ma è innegabile il cambiamento avuto proprio per via di come, nelle relazioni, si è inserito lo stato”*<sup>196</sup>. Lo stesso aspetto tiene a sottolineare una eurodeputata del PSOE incontrata per discutere dei temi di questa ricerca: *“che le politiche previdenziali ed assistenziali abbiano generato un collegamento diretto, dei canali preferenziali o addirittura delle costrizioni non lo vedo possibile. Io direi piuttosto che, legittimamente, la difesa di un sistema, di una politica e la capacità di rappresentanza dei bisogni di un gruppo, sono divenute materiale sul quale la gente ha costruito la propria preferenza elettorale. Il tutto, sinceramente, al di*

---

<sup>196</sup> direttore capo SAE, intervista del 20 maggio 2014, Madrid

*fuori di dinamiche di scambio di favori personali”*<sup>197</sup>. Secondo il segretario della federazione agricola della sede provinciale del sindacato UGT: *“è innegabile che queste politiche abbiano avuto un’incidenza elettorale. Granada è un esempio lampante di questo, infatti Granada città vota Popolare, i paesini, soprattutto l’area rurale, vota PSOE o Izquierda Unida. Ma questo è normale, no?”*<sup>198</sup>. Altri intervistati ritengono che si debba assai relativizzare il peso elettorale che le politiche di González possiedono (o hanno posseduto) in quanto benefici capaci di determinare le scelte di voto dei cittadini andalusi. Così, ad esempio, per il vicedirettore del settore prestazioni del *Servicio Público De Empleo Estatal*, istituto che gestisce, fra le altre, le indennità di disoccupazione agricola: *“è chiaro che la questione sia stata politicizzata, ma non credo proprio che 200 mila persone possano capovolgere il segno politico di una regione di 8 milioni di abitanti”*<sup>199</sup>.

Al contrario, quasi a testimoniare come questo tema, ossia quello relativo alla speciale tutela del bracciantato agricolo andaluso ed estremegno, continui a dividere, almeno idealmente, le principali formazioni politiche, hanno un tenore assai diverso le considerazioni, in proposito, del vicesindaco (Popolare) di La Zubia. Nella sua opinione: *“esiste uno scambio diretto fra sussidiati e PSOE, non c’è nessun dubbio. Si chiama imprigionamento del voto!”*<sup>200</sup>. Simili sono, a questo proposito, le esternazioni del presidente di ASAJA Granada, un’associazione di rappresentanza degli imprenditori agricoli. Nella sua opinione: *“esiste una relazione diretta, di cattura del voto, tra braccianti e PSOE”*<sup>201</sup>.

Dunque, per alcuni, il legame tra PSOE, elettorato andaluso e politiche dei sussidi agricoli si definisce tramite un ‘voto di

---

<sup>197</sup> deputata Parlamento Europeo con carica di Vicepresidente Commissione Agricoltura e Sviluppo Rurale, (PSOE), intervista del 17 novembre 2014, Granada.

<sup>198</sup> segretario federazione agricola UGT, intervista del 18 novembre 2014, Granada.

<sup>199</sup> vicedirettore provinciale Settore Prestazioni, SEPE, intervista del 28 novembre 2014, Granada.

<sup>200</sup> vicesindaco di La Zubia, (PP), intervista del 21 novembre 2014, La Zubia (Granada)

<sup>201</sup> presidente *Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores de Granada* (ASAJA), intervista dell’11 novembre 2014, Granada.

ringraziamento' e delle scelte motivate da valutazioni di opportunità strumentale o da ragioni di natura ideale. Secondo altri, sono chiaramente presenti strategie di cattura o addirittura di imprigionamento del voto. Altri ancora, ritengono che si debba considerare la politica dei sussidi come una variabile di importanza secondaria, rispetto ad altre, più incisive, determinanti del voto andaluso. Tuttavia, pur tenendo in conto questa varietà di considerazioni, quello che emerge dalla quasi totalità delle interviste realizzate è che, qualora si sia dato uno scambio, è opportuno ascriverlo a strategie partitiche di rappresentanza di un collettivo, all'interno di un modello di scambio politico concorrenziale. L'utilizzazione elettorale delle indennità a tutela del bracciantato agricolo si iscrive, cioè, nell'ambito di una relazione politica stabilita in maniera pubblica e non escludente, ossia, strutturata attorno a programmi ed a scelte politiche esplicite e concrete. Susana Corzo, che ha realizzato diversi studi su clientelismo e *Plan de Empleo Rural* (2002)<sup>202</sup> in Andalusia, sostiene che, attorno alla previdenza sociale agricola, si è definito uno scambio che beneficia entrambe le parti e che è frutto di una strategia legittima finalizzata a formare coalizioni attorno ad un interesse ma non a strutturare legami clientelari propriamente detti. Per la Corzo, esiste una relazione tra PSOE ed elettorato andaluso che non si intavola, come quella clientelare, con il potere più vicino (quello municipale) bensì con quello che ha maggior rilevanza nella presa di decisione (quello statale). Uno scambio che, oltretutto, secondo la studiosa, non coinvolge

---

<sup>202</sup>Susana Corzo propone un'analisi delle dinamiche elettorali dei 168 municipi che compongono la provincia di Granada, nelle diverse tornate elettorali nazionali ed autonome intercorse nel periodo 1991-1996. Lo studio tiene conto di variabili come i livelli di partecipazione, le preferenze maggioritarie espresse, il numero di lavoratori agricoli presenti, alla ricerca di eventuali correlazioni significative. I risultati dell'analisi svolta portano la studiosa a diverse conclusioni. Anzitutto, il tipo di elezione (municipale, autonoma o governativa) non influisce, di per sé, sui livelli di partecipazione, sebbene, i maggiori livelli di partecipazione si riscontrano alle autonome. Poi, non c'è correlazione alcuna tra voti, partecipazione, affiliati alla previdenza sociale agricola e preferenza espressa per qualche partito politico alle elezioni locali. Infine, al crescere del numero di affiliati, si registra un incremento della partecipazione alle autonome, questo incremento favorisce il PSOE, sebbene non si diano correlazioni significative e dirette tra numero di lavoratori agricoli e voto al PSOE.

categorie sociali in quanto tali, quanto, piuttosto, singoli cittadini che utilizzano il proprio voto per conseguire risposte efficaci dello stato.

Secondo il direttore capo del SAE: *“è ingiusto squalificare il sistema di protezione dei lavoratori agricoli accusandolo di clientelismo. Osservando le vicende storiche, ci si rende invece conto che, proprio al contrario, il clientelismo veniva provocato dalla congiunzione di latifondisti, istituzioni e poteri di fatto durante la dittatura. Il PER e il sussidio agricolo sono precisamente elementi di rottura del precedente sistema, che hanno dato dignità al lavoratore eventuale agricolo (forse meno di quello a cui si aspirava) associando al lavoro un welfare minimo. In questo modo, le relazioni di potere e dipendenza socioeconomica che esistevano sono state sostituite da relazioni impresario-lavoratore e cittadino-amministrazione proprie di una società democraticamente matura”*<sup>203</sup>. Dunque, sembra che, dopo la morte di Franco, le nascenti istituzioni democratiche siano state capaci di orientare le opportunità di cambiamento date in modo da privilegiare gli interessi collettivi e si siano proposte come il principale attore in grado di allocare risorse pubbliche sui territori e di soddisfare i bisogni dei cittadini. In questo modo, probabilmente, si è reso meno ‘necessario’ e funzionalmente strategico porsi sotto protezione di un soggetto forte e prender parte a relazioni di tipo clientelare.

D'altronde lo stesso disegno della politica, i soggetti chiamati ad implementarla e le modalità di gestione dell'accesso al sussidio, differentemente che nel caso italiano, sembrano aver lasciato spazi abbastanza ristretti allo strutturarsi di sistemi di scambio clientelare. Pochi gli attori istituzionali coinvolti e chiari i livelli competenziali nella gestione del sussidio. Da subito, l'accesso alle risorse è stato definito all'interno di una cornice legislativa stabile e non, come ad esempio per i ‘meridionali elenchi bloccati’, subordinato a regolamentazioni incerte e

---

<sup>203</sup> direttore capo SAE, intervista del 20 maggio 2014, Madrid.



periodiche rinegoziazioni. È chiaro che, tutto questo, non ha escluso, né esclude, la possibilità che, come fatto più o meno circoscritto nel tempo oppure come azione attribuibile a singoli attori individuali, siano esistiti o esistano casi di utilizzazione clientelare o anche fraudolenta delle indennità.

Sicuramente, i fatti legati all'inchiesta che, nei primi anni '90, coinvolse i sindaci di 9 comuni in provincia di Granada (vedi *supra*) sono, a questo proposito, i più noti. Per questa ragione, ne parlano diversi fra gli intervistati. Il presidente di ASAJA Granada racconta che: *“i municipi attuavano come imprenditori agricoli e siccome possedevano grandi appezzamenti boschivi potevano contrattare liberamente gente. Allora accadeva che al sindaco tu potevi chiedere la firma di giornate di lavoro e poi, dopo, non c'era nemmeno bisogno che ti dovesse dire come ricambiare il favore. Si è trattato però di una parentesi. Negli anni '90 si sono avute delle inchieste giudiziarie che fecero molto scandalo. Oggi mi sembra davvero difficile utilizzare in maniera clientelare questi benefici perché oggi tutti sappiamo che l'impiego nei Plan non è un regalo del sindaco ma il risultato di un piano di investimenti. Poi, certo, tutto può esistere, in maniera residuale o limitata, ma come elemento di possibilità non certo come situazione generale”*<sup>204</sup>. Anche il vicesindaco Popolare di La Zubia ricorda la vicenda ma la ritiene *“un fatto limitato nel tempo che, dopo le inchieste giudiziarie, è poco frequente”*<sup>205</sup>. Addirittura, secondo il segretario della federazione agricola della UGT di Granada *“non c'è stata nessuna frode, semplicemente il municipio faceva lavorare nei boschi i braccianti e questo dava la possibilità di ricevere il sussidio. Si è trattato di un fatto limitato, esagerato dalla stampa, utilizzato dalla destra come strumento di discredito della sinistra andalusa”*<sup>206</sup>. Anche secondo il sindaco di Fuente Vaqueros *“i municipi attuarono in un modo che, di fatti,*

---

<sup>204</sup> presidente Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores de Granada (ASAJA), intervista dell'11 novembre 2014, Granada.

<sup>205</sup> vicesindaco di La Zubia, (PP), intervista del 21 novembre 2014, La Zubia (Granada).

<sup>206</sup> segretario federazione agricola UGT, intervista del 18 novembre 2014, Granada

*non era né legale, né illegale, perché non era a quei tempi ancora stato regolato. È poi comprovato come questo si portò all'attenzione giudiziaria e che queste pratiche sono state censurate definitivamente*"<sup>207</sup>.

Attualmente, in Andalusia, il settore previdenziale agricolo non sembra essere colpito in maniera particolarmente rilevante da reati di truffa o altre illegalità finalizzate all'indebita percezione delle erogazioni. In effetti, al momento in cui si scrive, non si hanno notizie pubbliche di inchieste giudiziarie che riguardino fatti del genere, né la stampa si occupa di questi temi. Nell'esperienza della dirigente della sede provinciale di Granada dell'*Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, la percezione indebita delle prestazioni non rappresenta un problema che affligge in modo preoccupante o secondo modus operandi specifici il settore previdenziale agricolo. *“In questo settore, andiamo incontro a diverse problematiche dovute, in parte, alla stessa natura della previdenza sociale agricola, che a sua volta è determinata da specificità del settore agricolo che non si possono ignorare. Le questioni principali, sulle quali per altro lavoriamo puntualmente, sono il lavoro in nero, il mancato rispetto delle condizioni contrattuali e delle norme circa le condizioni di lavoro in generale. Dopodiché, certamente esiste il fatto che il lavoratore agricolo chiede per se solo 35 giornate e le altre le fa segnare alla moglie. Però, come caso episodico. Non possiamo dire che il settore agricolo sia eroso dalle irregolarità. Sicuramente incontri maggiori infrazioni se ispezioni, un venerdì sera, i bar di Granada*"<sup>208</sup>. Simili, le considerazioni del direttore del *Servicio Andaluz de Empleo*: *“non esistono particolari problemi di frode nelle prestazioni sociali agricole. Sebbene possano darsi comportamenti irregolari, l'attuale configurazione del sistema ha raggiunto un importante livello di maturità ed anche di rispetto delle*

---

<sup>207</sup>sindaco Fuente Vaqueros, (PSOE), intervista del 13 novembre 2014, Fuente Vaqueros (Granada).

<sup>208</sup> direttrice Inspección de Trabajo y Seguridad Social sede provinciale di Granada, intervista del 14 novembre 2014, Granada.

*regole e dei suoi fini da parte dei diversi attori implicati*”<sup>209</sup>. Lo stesso ritiene il dirigente del SEPE intervistato: *“esistono frodi? Sì. Più che in altri settori? no. In tutti i settori c’è gente che tenta di beneficiarsi indebitamente delle prestazioni sociali ma non esiste una specificità né qualitativa né quantitativa del settore agricolo*”<sup>210</sup>.

Pertanto, oggi, in Andalusia, non sembrano esistere specifici e radicati problemi di illegalità nel campo della previdenza sociale agricola. *“Non si danno tendenze generalizzate all’imbroglio*”<sup>211</sup>, per dirla con le parole del presidente dell’associazione ASAJA. Tantomeno, gli istituti previdenziali risultano essere vittime di ripetute e sistematiche attività criminose, poste in essere secondo schemi d’azione collaudati. Inoltre, dalla ricerca è emerso che non si sono strutturati né si danno, almeno non in forma sistematica e generalizzata, episodi di clientelismo politico elettorale nel welfare. Non si rileva cioè, come particolarmente significativa e diffusa, la presenza di scambi di favori tra soggetti particolari con vantaggi che non si estendono in maniera impersonale ad una intera categoria e dove il favore è rappresentato dall’accesso, più o meno dovuto, alle indennità previdenziali o assistenziali. Inoltre, i casi di utilizzazione indebita o comunque impropria delle prestazioni, nonostante il clamore mediatico suscitato e benché sia necessario censurarli, sono stati episodici e, probabilmente, da ascrivere alle possibilità di frode o di utilizzazione distorta delle indennità che ogni sistema di prestazioni sociali genera. Verosimilmente, una diversa capacità di regolazione esercitata dalle istituzioni ha contribuito ad una maggiore marginalizzazione delle relazioni clientelari. Una diversa connessione tra fattori strutturali e culturali può aver limitato la capacità della clientela di presentarsi come sistema significativo anche dopo l’avvento della democrazia.

---

<sup>209</sup> direttore capo SAE, intervista del 20 maggio 2014, Madrid.

<sup>210</sup> vicedirettore provinciale Settore Prestazioni, SEPE, intervista del 28 novembre 2014, Granada.

<sup>211</sup> presidente *Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores de Granada* (ASAJA), intervista dell’11 novembre 2014, Granada.

Non sembra corretto affermare che, come nel mezzogiorno d'Italia, anche in Andalusia la rappresentanza politica si è sviluppata nel segno del clientelismo ossia che si è definita, nel sistema democratico, una forte trasposizione sul piano politico dei bisogni riproduttivi e dei meccanismi di funzionamento della relazione clientelare. Nemmeno pare che le risorse di welfare disponibili siano divenute strumenti del clientelismo ed in genere, la previdenza sociale agricola non è stata e non è oggetto di un forte, sistematico e pervasivo impiego clientelare. Piuttosto, la previsione di una special tutela a sostegno dei braccianti andalusi ed estremegni si è mostrata utile allo scopo di fidelizzare le lealtà elettorali delle masse rurali sulla base di dinamiche di scambio politico che, però, a differenza di quanto si ritiene vero per il caso italiano, si sono mantenute all'interno di un modello concorrenziale.

Le tante differenze tra i due contesti, connesse, tra le altre cose, a dissimili assetti del potere politico (e dello scambio politico), hanno contribuito a definire tali specificità. In Andalusia, le risorse di welfare sembrano aver avuto un peso nel determinare la scelta autonoma di ciascun singolo cittadino, in quanto individuo o membro di una categoria, di votare il partito politico il cui progetto sociale, chiaramente identificabile e connesso all'ideazione ed implementazione di politiche e servizi sociali, sembrava accordato ai propri interessi. In Italia e Spagna, e nei rispettivi territori della Calabria e dell'Andalusia, si sono dunque definite dinamiche di controllo ed utilizzazione del welfare ai fini dell'ottenimento di consenso politico e sociale molto differenti.

## Conclusioni

Questo lavoro ha proposto una lettura dei rapporti esistenti tra dispositivi di welfare, dinamiche del consenso politico, tendenze di tipo neopatrimoniale, costruzione della legalità. Il caso della Calabria e delle utilizzazioni distorte della previdenza sociale a tutela del lavoratore agricolo a tempo determinato è emblematico di come il percorso che va dal riconoscimento dei diritti, all'offerta di servizi e prestazioni, al loro godimento può subire deviazioni e deformazioni.

La legge, in uno stato social-democratico, si propone di raggiungere e di coniugare obiettivi di libertà e ricchezza, di uguaglianza e giustizia sociale. Al contempo, l'uguaglianza formale rappresenta un prius logico dell'uguaglianza sostanziale. La legalità è la cornice di senso dei diritti, cosicché, la sua debolezza, mina alle fondamenta il significato stesso dell'esserne titolari. Ma è in particolare il welfare ad essere capace di connettere il primato della legalità al principio della cittadinanza. Questo perché presuppone la legalità ma, al tempo stesso, una condizione piena di legalità non può realizzarsi in assenza di forme di garanzia sostanziale dei diritti.

È proprio a partire da un profondo convincimento circa la centralità, l'imprescindibilità e la straordinaria rilevanza del welfare che questo studio ha inteso ragionare su come, talvolta e paradossalmente, l'equazione tra affermazione dei diritti sociali, espansione dell'intervento pubblico, uguaglianza e qualità della democrazia, venga messa in questione.

Lo sviluppo e il consolidamento dei sistemi di welfare state europei si è definito in interazione con i diversi processi di trasformazione economica, politica e sociale, nazionali e locali. Come si è sostenuto, la realtà dei legami tra democrazia, diritti e cittadinanza è varia, complessa e

alle volte, problematica, dato che assume tratti molteplici in relazione alle molte modernità possibili. Diverse sono le forme, i significati e gli assetti concreti del potere politico e delle sue fonti di legittimazione. Inoltre, le politiche sono differentemente scritte, attuate e fruite e variamente governato è il fatto che il welfare rappresenta una risorsa utile al fine di ottenere e mantenere consenso sociale. Infine, i ‘modelli di cittadinanza’ sono multiformi anche perché costruiti a partire da come si realizzano i singoli welfare state ed in relazione al contenuto specifico dei diritti sociali che garantiscono. Tutto questo implica la necessità di cogliere il rapporto tra stato, diritti, cittadini e rappresentanti, beni e servizi pubblici nelle sue reali dinamiche, guardando a come i fini dello stato sociale vengono concretamente perseguiti.

In una social-democrazia dovrebbero stabilirsi garanzie capaci di assicurare l'equità e l'eguaglianza senza mai flettere i principi e i valori costituzionali ad esigenze sezionali e compromissorie. Nei fatti, però, i sistemi politici democratici sono esposti a varie pratiche di ricerca del consenso elettorale ed, a questo proposito, le politiche pubbliche, in specie quelle sociali, risultano estremamente significative.

In Italia, la costruzione di consenso elettorale per mezzo della distribuzione di risorse di welfare ha assunto connotati specifici, soprattutto durante gli anni della cosiddetta prima repubblica. Queste peculiarità sono da riconnettere, fra altri elementi, alle logiche dell'assetto statutale ed istituzionale e a fattori di ordine politico-processuale. Peculiari sono state le dinamiche dello scambio politico attorno al welfare che si è contraddistinto per la poca trasparenza e la difficoltà ad individuare con chiarezza gli estremi del contraccambio e la posta in gioco, condizione, questa, che ha condotto ad eludere più facilmente le esigenze di responsabilità, sostenibilità e programmazione delle politiche pubbliche. Questo modo di utilizzare la legislazione sociale ai fini di consenso ha contribuito a definire un sistema di welfare particolaristico, ossia esasperatamente frammentato e categoriale, ma anche caratterizzato da

dualismi e distorsioni ed, infine, squilibrato e insostenibile dal punto di vista finanziario.

Tuttavia, è corretto parlare di un unico modello di welfare nazionale? Non del tutto. Difatti, il modello di stato sociale italiano si è declinato territorialmente e, nel mezzogiorno d'Italia, dove la clientela si è potuta proporre come fondamentale agente di regolazione sociale, si è consolidata una variante clientelare del welfare particolaristico nazionale. Un sistema di welfare con un settore dei servizi residuale, centrato sull'attribuzione di benefici concessi ai singoli in quanto tali e sulla personalizzazione del consenso in tal modo dato e ottenuto. Alla distribuzione categoriale di risorse si è aggiunta una loro attribuzione di natura non imparziale e legata a forme di favoritismi. Le scelte politiche alla base dell'edificazione del sistema italiano di previdenza e assistenza sociale sono apparse funzionali a valorizzare i circuiti di relazione e di scambio clientelare preesistenti ed hanno favorito, in un territorio caratterizzato da criticità economiche, legalità debole e pubblica amministrazione permeabile, la loro rifunzionalizzazione nel welfare.

Negli anni '60, '70 ed '80 del secolo scorso, le prestazioni previdenziali agricole hanno rappresentato, per l'Italia e per il suo mezzogiorno, l'occasione di definire un sistema di distribuzione di massa improprio, ossia mascherato, distorto e clientelare ma tollerato, condiviso o anche legittimato sul piano sociale e sul piano politico-istituzionale. Esisteva una manipolazione delle regole d'accesso al welfare che, in presenza di ampie risorse stabilmente disponibili, coinvolgeva diversi attori con vari ruoli istituzionali. Dall'altro lato, almeno in genere, erano partecipi dello scambio fasce deboli di popolazione rurale che in tal modo ottenevano risorse di sussistenza. Le indennità previdenziali agricole erano, in questo contesto, al centro di scambi tipicamente clientelari ossia non necessariamente illegali o comunque poco censurati, piuttosto stabili nel tempo, informati ad un contenuto di appartenenza familistico popolare o anche politico categoriale, oltre che di razionalità di scopo.

Questi sottosistemi di prestazioni che sono stati a lungo oggetto di pratiche distributive e clientelari sono oggi bersaglio, in alcuni contesti privilegiato, di attività illecite. In alcune aree della Calabria, le frodi al sistema previdenziale agricolo assorbono una fetta consistente del lavoro di inquirenti ed ispettori di vigilanza INPS. Si tratta di una questione che desta allarme, sia per via della rilevanza quantitativa e qualitativa del fenomeno, sia perché è anche per queste ragioni che il welfare in Calabria si mostra deficitario e persino inadeguato a garantire livelli essenziali di tutela da vecchi e nuovi bisogni.

Il lavoro di ricerca presentato ricostruisce dettagliatamente il modus operandi attraverso il quale, nell'area della Sibaritide (CS), gruppi affaristici e delinquenti intercettano grandi quantità di denaro pubblico erogate sotto forma di indennità previdenziali agricole. Sono numerose le persone che, dotate di competenze specifiche, anche di tipo professionale, si adoperano al fine di consentire l'ottenimento indebito delle prestazioni. Si tratta di gruppi provvisti di una stabile struttura organizzativa, di una sostanziosa 'regia tecnica' e di ramificazioni capillari, che si organizzano al fine di collocare sul mercato 'pacchetti di false giornate di lavoro in agricoltura'. Al contempo, migliaia di famiglie prendono parte a questi illeciti e accedono indebitamente alle prestazioni, principalmente allo scopo di incrementare le proprie finanze. Fra gli attori interessati ad acquisire profitti e a raggiungere posizioni di potere utilizzando illegalmente il welfare si rileva (e non poteva essere altrimenti) la criminalità organizzata di stampo mafioso.

Negli ultimi anni si sono susseguite diverse indagini giudiziarie che hanno riguardato il fenomeno delle truffe all'INPS in agricoltura e che hanno interessato le zone della Sibaritide, in provincia di Cosenza. L'inchiesta antimafia OMNIA, del luglio del 2007, ha condotto all'arresto di 53 persone, all'emissione di più di 60 avvisi di garanzia e alla confisca di 50 milioni di euro di beni. Nel mirino degli inquirenti la 'famiglia' Forastefano, capace di influenzare pesantemente diverse realtà private e



pubbliche della zona, dedita al traffico di sostanze stupefacenti, all'estorsione, all'usura ed alla gestione di società cooperative agricole utilizzate come contenitori di 'falsi braccianti'. L'indagine Senza Terra, del 2012, ha coinvolto più di 90 persone fra presunti imprenditori agricoli, professionisti vari, dipendenti pubblici e privati, politici, amministratori comunali e 'prestanome', ed ha visto contestare circa 4000 posizioni bracciantili. Le indagini succedutesi fra inizio 2014 e fine 2015 con riferimento ai soli comuni di Corigliano Calabro, Rossano e Cassano allo Ionio (vedi *supra*, par. 4.3) hanno coinvolto, fra artefici delle truffe e falsi braccianti, almeno 5.000 persone. Si sta parlando, escludendo la più 'antica' e ampia inchiesta OMNIA, di più di 9.000 soggetti direttamente interessati da provvedimenti giudiziari e quindi di un fatto anche quantitativamente assai rilevante<sup>212</sup>.

Dallo studio dei casi giudiziari e dall'analisi condotta in una prospettiva diacronica emerge come le attività volte ad utilizzare impropriamente risorse di welfare si siano spostate verso forme più gravi di illegalità. L'accesso alla previdenza sociale agricola non è più il frutto di una manipolazione delle norme difficilmente inquadrabile in una categoria di reato specifica. Piuttosto, a garantire l'accesso indebito alle indennità a tutela dei lavoratori agricoli dipendenti a tempo determinato, è l'acquisto di posizioni lavorative e dunque previdenziali fittizie, ossia, prodotte artatamente ed in maniera illegale. La ricerca rivela come sia assai diminuita la capacità del clientelismo di agire come sistema di regolazione locale delle pratiche redistributive e distributive nazionali (in esse integrato funzionalmente). L'analisi dimostra che oggi, assai più spesso che in passato, la relazione clientelare- elettorale rappresenta solo uno degli ingranaggi di funzionamento di meccanismi fraudolenti volti alla percezione indebita di risorse. Si è per questo definita una forte

---

<sup>212</sup> Si consideri che la popolazione residente nei comuni di Corigliano Calabro, Rossano e Cassano allo Ionio, di età compresa fra i 15 e i 64 anni, è pari a 65.507 unità. Quando, per approssimazione al ribasso, si scrive di almeno 9000 persone coinvolte si sta parlando del 13,7% della popolazione adulta. Fonte: ISTAT (popolazione residente al 1° gennaio 2016) <http://demo.istat.it/>.

commistione tra clientelismo, corruzione, reti affaristiche illegali e sistemi criminali.

Al fine di comprendere come e perché ciò sia avvenuto, questo lavoro ha inteso analizzare le interconnessioni esistenti tra le politiche sociali, la ricerca del consenso elettorale e dell'utile economico e gli orientamenti alla norma prevalenti e lo ha fatto anche alla luce dei cambiamenti che hanno interessato le strutture economiche, politico-istituzionali e socio-culturali di riferimento.

Durante i primi anni '90, in Italia, hanno avuto luogo una serie di processi di cambiamento di matrice sia esogena che endogena, che hanno interessato diversi aspetti degli assetti economici e politici nazionali ed anche locali. In relazione a questi mutamenti si è modificato l'intero sistema di scambio politico e clientelare costruito attorno alle previdenze sociali agricole, ossia, l'insieme di strutture, funzioni, culture e strategie d'azione che lo sostenevano e che oggi lo sostengono.

Nell'Italia e nel suo mezzogiorno degli anni della cosiddetta prima repubblica e in special modo nelle decadi '60 e '70 del secolo scorso, in presenza di ingenti flussi di risorse da utilizzare in maniera economicamente e politicamente strategica, era stato edificato un peculiare sistema di welfare che in sintesi può essere definito come a 'maglie larghe'. Le indennità di disoccupazione, malattia e maternità venivano assegnate ad ampie fasce di popolazione come si trattasse di una sorta di reddito minimo camuffato. Dal punto di vista delle strutture, la normativa a disciplina della previdenza sociale per il settore agricolo era labirintica, mentre le attività amministrative e quelle di controllo risultavano gestite in maniera assai frammentaria. Come si diceva, sebbene l'idea di una cesura sia impropria, sono i primi anni '90 a poter essere individuati come discriminanti tra un prima e un dopo dato che, in particolar modo in Italia, sono stati forieri di radicali cambiamenti.

Il proseguire dei processi di integrazione politica ed economica europea ha contribuito a definire, in Italia, un nuovo sistema di vincoli e

risorse. L'esigenza di rispettare i criteri di Maastricht ha reso imprescindibile e improrogabile l'avvio del risanamento dei conti pubblici. Il rischio concreto di 'restare fuori dall'Europa' ha condotto a un clima di urgenza che ha impedito di proseguire lungo la strada della distribuzione incontrollata di risorse pubbliche. L'avanzare dei processi di internazionalizzazione e globalizzazione economica e l'acquisizione di centralità di nuovi mercati ha avuto, fra gli altri suoi esiti, quello di ridurre l'importanza del Mezzogiorno come area di sbocco commerciale delle produzioni del Nord. Tutto questo, dato anche il rallentamento dei ritmi di crescita nazionali, ha posto in discussione le logiche del 'keynesismo perverso' (Trigilia, 1992, 2012). Inoltre, dopo i fatti di 'tangentopoli' sono progressivamente venuti meno quegli assetti politici e partitici che erano la premessa e la cornice all'interno della quale si svolgevano le attività distributive di cui si discute. Infine, a inizio anni '90, i diversi sistemi europei di welfare erano, ormai inesorabilmente, in difficoltà dal punto di vista della sostenibilità economica: quello italiano lo era in maniera particolare. Per tutte queste ragioni, a partire da allora, hanno avuto avvio una serie di processi di riadattamento istituzionale, di sottrazione delle risorse pubbliche e di taglio della protezione sociale. Progressivamente l'accesso alle risorse di welfare è stato razionalizzato. Ne è esempio anche il processo di riordino legislativo e di riorganizzazione amministrativa e gestionale che ha visto, in pochi anni, smantellare tutto il vecchio sistema di gestione del welfare previdenziale agricolo. Tutto questo ha reso assai diversa la struttura normativa e istituzionale all'interno della quale si radicavano gli scambi clientelari di risorse previdenziali.

Dal punto di vista delle funzioni, nel contesto della 'prima repubblica' la possibilità di utilizzare il welfare come risorsa di scambio politico-clientelare era riconnessa a logiche nazionali e locali di integrazione economica e politica. Invece oggi a vedersi ridotta è proprio la possibilità che il clientelismo produca forme (se pur distorte) di regolazione sociale attraverso la distribuzione particolaristica di risorse

statali. Assai diversa è anche l'utilità elettorale che possiedono gli scambi clientelari. Questi rappresentano ancora un mezzo valido ad ottenere preferenze e, dunque, vittorie elettorali che, però, appaiono effimere, volte al controllo personalistico del mercato politico e, più esclusivamente che in passato, legate a finalità di arricchimento invece che a logiche identitarie. In generale, si è definito un deciso processo di erosione delle forme clientelari categoriali avvenuto anche in relazione alla progressiva disgregazione dei legami di solidarietà collettiva fordisti che supportavano un certo tipo di mobilitazione politica, di aggregazione della domanda e di raccolta ed attribuzione del consenso.

Infine, sono sostanziali anche i cambiamenti che si sono verificati dal lato delle culture e degli attributi di senso delle strategie d'azione adottate. Il clientelismo, in quanto interazione tra due o più individui, è soggetto ai processi di mutamento che interessano i legami sociali e le forme prevalenti della cultura. La relazione clientelare è stata investita da processi di secolarizzazione ed economicizzazione. La ricerca conferma che ad oggi anche le forme di clientelismo familistico-popolare risultano ampiamente erose. Infatti, sono andati assai riducendosi quei contenuti di appartenenza comunitaria che in passato caratterizzavano la relazione clientelare fornendole stabilità e legittimazione interna.

Le caratteristiche degli scambi clientelari sono assai diverse oggi. Questi, sempre più spesso, sono deviati verso forme corrotte e affaristiche per loro stessa natura più pericolose sotto il profilo della legalità. Tale evoluzione sembra, almeno in parte, un adattamento del clientelismo ai contesti odierni. Lo scambio clientelare diviene strutturalmente traballante di fronte alla minaccia di cambiamenti economici ed istituzionali che alterano il flusso esterno di risorse. Inoltre, la relazione clientelare, dal momento in cui muta in una direzione sempre più unicamente utilitaristica e strumentale, diviene più instabile e in un certo senso più debole.

Dunque, gli scambi clientelari, in quanto finalizzati ad acquisire vantaggi di vario tipo in cambio di consenso, vanno compresi nella

cornice del sistema economico perché questa determina la quantità di risorse disponibili. Al contempo, occorre porli in relazione a come si organizzano i rapporti istituzionali e politici al fine di destinare le risorse, perché di esse si nutrono. Quando lo sviluppo di un sistema clientelare è legato ad assetti e strumenti che afferiscono alle politiche sociali di uno stato le trasformazioni del welfare rappresentano il mutamento dei circuiti all'interno dei quali avvengono gli scambi. Quindi, a partire dall'analisi condotta in merito agli usi clientelari delle previdenze sociali agricole in Calabria, questa ricerca dà conto di come cambia l'insieme dei rapporti che intercorrono tra cittadini e istituzioni e tra questi, il welfare, come insieme di diritti, di doveri e di risorse utili e utilizzabili, le norme che lo disciplinano e i modelli d'azione ad esse legati.

In un welfare improntato a logiche di sussidiazione, l'accesso alle risorse era conseguente ad una manipolazione clientelare delle regole d'accesso che, in genere, radicava nell'alegalità o nella legalità debole (La Spina, 2005). Oggi, dato un accesso alle risorse più rigido e regolamentato, l'appropriazione delle stesse è frutto di un'illegalità forte ma diffusa e radicata (La Spina, 2005). Le pratiche volte a distribuire risorse di welfare intercettandole in maniera più o meno legale, nel loro riprodursi in assetti mutati, si sono degradate. Non si può descriverle come azioni compensative (politicamente e culturalmente vissute come tali). Piuttosto, si tratta di una fabbrica di illeciti che produce profitti, un sistema razionalizzato di piena elusione delle norme, nel quale sono presenti relazioni di scambio che, per certi versi, si fatica a definire clientelari. La manipolazione particolaristica di una parte del sistema di welfare italiano, nell'impossibilità di seguire come tale, sembra essersi tradotta in qualcosa di decisamente più pericoloso sotto il profilo della legalità. La legittima rivendicazione di una tutela sociale ha dapprima lasciato il posto alle utilizzazioni clientelari e anche politicizzate delle garanzie ottenute, per poi sfociare nella costruzione di un sistema illecito e affaristico.

D'altronde, la formulazione dell'intervento pubblico ha effetti di vertebrazione sociale sull'area della società civile cui le politiche sono destinate. Ad esempio, è anche in virtù della tipologia e della qualità delle prestazioni effettivamente disponibili che gli attori orientano i propri comportamenti e le aspirazioni al soddisfacimento dei propri bisogni. La produzione di politiche previdenziali che, se pur in maniera latente, hanno favorito lo strutturarsi di connessioni tra l'erogazione dei benefici, la richiesta di trattamenti di favore e l'esistenza di procedure manipolative delle norme, può aver contribuito a modellare la qualità delle relazioni sociali, aver inciso sulle forme della politica prevalenti o comunque aver favorito la riproduzione dei pregressi equilibri di potere clientelare. Al contempo, a condizionare gli esiti di una politica sono pure i comportamenti concreti degli attori sociali che attribuiscono senso agli interventi legislativi. Se il welfare agricolo è divenuto risorsa clientelare e bersaglio di attività fraudolente c'è una responsabilità da attribuire a tutti i cittadini. Questi, mettendo in atto comportamenti anche 'solo' alegali, hanno alimentato processi degenerativi che alla fine hanno condotto al radicarsi di una vera e propria cultura dell'illegalità.

È dunque ragionevole sostenere che, in qualche misura, è nelle macerie del sistema distributivo clientelare del passato che affondano le radici le odierne illegalità nel welfare. In altre parole, questo così sistematico strutturarsi, attorno ad alcuni trasferimenti previdenziali, di pratiche illecite e comportamenti criminali può, almeno in parte, essere attribuito al consolidarsi prima e al venir meno poi di quel sistema di mercato 'politico-assistenziale' descritto da Maurizio Ferrera in un suo studio del 1984. Questo per diverse ragioni.

Anzitutto, come visto e diversamente da ora, la manipolazione clientelare dell'accesso alla previdenza sociale agricola poteva mantenersi nei confini della legalità in presenza di risorse pubbliche facilmente reperibili e data una debole o confusa definizione della norma, un labile controllo (sociale e istituzionale) ed una carente capacità/volontà selettiva

della pubblica amministrazione. È allora possibile ritenere che quando per patroni e clienti esiste modo di raggiungere i propri obiettivi di scambio forzando l'interpretazione delle norme e la destinazione d'uso delle risorse senza ricadere nell'illegalità, si definiranno pratiche di manipolazione. Qualora, invece, tutto questo divenga poco possibile, quella stessa manipolazione, potrà trasformarsi in illegalità di massa. Oggi è assai più difficile che in passato fare del welfare merce di uno scambio clientelare diffuso, popolare e situato ai confini osmotici tra legalità e illegalità. Inoltre, questa difficoltà a proseguire secondo i vecchi schemi distributivi, sussidiaristici, assistenziali al fine di reperire risorse e mantenere le proprie posizioni di potere, ha spinto la clientela alla ricerca di alleanze con sistemi d'azione pienamente illegali. Al contempo, lo stesso progressivo strutturarsi degli interessi delle mafie attorno alle risorse di welfare agricolo ha certamente contribuito ai processi di degenerazione che, nella crisi del sistema distributivo-clientelare, si andavano innestando. In Calabria, ad esempio, in tempi e con modalità diverse le cosche locali si sono interessate alla possibilità di frodare gli istituti previdenziali e, in agricoltura, di realizzare compravendite di 'pacchetti di giornate lavorative'. Anche se gioca un ruolo non necessariamente predominante, la criminalità organizzata di stampo mafioso ha comunque guadagnato una posizione rispetto alla questione dell'accesso non dovuto alle indennità. È possibile ipotizzare che questo suo interessamento abbia agito da 'detonatore' dei fenomeni di illegalità che già interessavano il welfare agricolo. Infine, è fondamentale considerare che la centralità che le forme di 'illegalità forte' hanno acquisito rispetto ad alcuni sottosistemi di prestazioni sociali, rappresenta, da un lato, la crisi di un processo regolativo e, dall'altro, una specifica conseguenza del tipo stesso di regolazione agita dal sistema clientelare di utilizzazione delle risorse di welfare. L'estremizzarsi dei comportamenti manipolatori nel welfare dipende anche dagli 'effetti collaterali' e dalle conseguenze di lungo periodo che il clientelismo politico genera. Il connubio tra welfare e

clientelismo rappresenta un accostamento ossimorico. L'imporsi dello scambio come modello diffuso di accesso al welfare ha contribuito a trasformare la devianza rappresentata da alcune pratiche di manipolazione della legge in un modello di normalità rispetto ai modelli d'azione sociale prevalenti. Il clientelismo, come modalità ricorrente di rapporto con la cosa pubblica, ha definito un processo di erosione della legalità che si è protratto per molti decenni entrando nel cuore dell'azione istituzionale e ha promosso una concezione personalistica e ambigua dei servizi e degli spazi collettivi. L'accesso clientelare alle prestazioni di welfare ha contraddetto il primato della legge in un contesto formalmente regolato dal diritto. Lo ha fatto a partire dai comportamenti socializzati nel quotidiano della vita di relazione e, quel che è peggio, lo ha fatto mostrandosi quale strumento efficace al fine di reperire risorse e costruire reti di protezione. Tutto ciò ha concorso a generare un modello di funzionamento delle istituzioni e di giustificazione del potere sostanzialmente differente dall'ideale democratico. Non meraviglia, quindi, che la rottura degli 'equilibri' del welfare clientelare abbia lasciato il posto a un'appropriazione sempre più corrotta, vicina a fenomeni di privatizzazione e dichiaratamente illegale, delle residue risorse pubbliche.

Per concludere, la ricerca rileva che, in Calabria, la pratica di accedere indebitamente alle risorse previdenziali agricole si definisce oggi in maniera assai diversa rispetto al passato e che la crisi del modello distributivo-clientelare italiano ha lasciato il posto e in parte ha contribuito all'innestarsi, nel welfare, di più radicali sistemi di elusione della norma.

Questo lavoro di analisi si è arricchito, e in parte completato, grazie ad una comparazione fra casi nazionali. A questo proposito, la volontà è stata quella di comprendere in che modo si declina il rapporto tra welfare, élite distributrici e clientele sociali (Flora, 1983) in contesti diversi da quello dell'Italia e del suo mezzogiorno. Quindi, l'Andalusia, Comunità Autonoma spagnola, è stata il soggetto di una comparazione volta a studiare il sistema previdenziale agricolo spagnolo alla ricerca di



(eventuali) sue utilizzazioni particolaristiche. Come sostenuto infatti, è possibile che le relazioni di scambio in politica si strutturino ed evolvano in maniera differenziata, in relazione ad elementi di contesto economico, politico, sociale e culturale, a specifiche eredità e contingenze storiche e a differenti sistemi di vincoli e risorse territoriali. Ad esempio, lo sviluppo di una rete di scambi fra partiti politici e gruppi sociali può essere associato ed alimentare sì, ma anche collidere, con altri sistemi di relazione, in particolare con quello clientelare.

I risultati della ricerca evidenziano che, ad oggi, in Andalusia, cittadini e istituzioni non sono particolarmente preoccupati da questioni inerenti alla commissione di illeciti nel campo della previdenza sociale a tutela del bracciantato agricolo. Al momento, non sono state rese pubbliche indagini giudiziarie che abbiano ad oggetto attività fraudolente di questo tipo e la stampa nazionale e locale non riporta notizie in proposito. Quindi, non si rilevano problemi inerenti a gravi, strutturate e particolarmente considerevoli illegalità nel campo della previdenza sociale agricola. Non c'è ragione di ipotizzare che, in Andalusia, al fine di carpire indebitamente le prestazioni previdenziali agricole stiano operando gruppi delinquenziali organizzati in pianta stabile e tantomeno che siano di stampo mafioso. Chiaramente, esistono episodici casi di illegalità ed il settore del lavoro agricolo e della previdenza sociale a tutela del bracciantato non manca di essere problematico. In ogni caso, è possibile ascrivere il tutto alle probabilità di frode che ogni sistema di prestazioni sociali genera. Inoltre, non sembra essersi definito un sistema pervasivo di scambi particolaristici e personalistici di tipo clientelare nutriti dall'accesso (più o meno dovuto) a prestazioni di welfare. D'altro canto, invece, in Spagna le politiche previdenziali agricole hanno rappresentato una questione 'altamente politicizzata', una vera e propria *position issue* attorno alla quale le diverse forze di rappresentanza hanno costruito parte del proprio discorso pubblico.

Questo perché il sistema spagnolo di welfare a tutela dei lavoratori agricoli dipendenti a tempo determinato prevede, ancora oggi e fin dal 1983, speciali tutele riservate al bracciantato andaluso ed estremegno. Il partito che ha ideato, che ha implementato e che ha sempre ‘difeso’ queste politiche pubbliche di previdenza e di assistenza sociale è il *Partido Socialista Obrero Español*. Per alcuni fra gli intervistati e gli studiosi del tema la politica di González ha costituito una risorsa di consenso utile a tutte le forze di rappresentanza, per altri il legame tra partito socialista ed elettorato andaluso si è definito come un ‘voto di ringraziamento’. Nell’opinione di alcuni sono chiaramente presenti strategie di cattura o addirittura di imprigionamento del voto, mentre secondo altri è necessario considerare questa politica di previdenza ed assistenza come una variabile di importanza secondaria rispetto ad altre, più incisive, determinanti del voto andaluso. In sostanza, queste misure hanno per lungo tempo diviso le forze di rappresentanza, almeno idealmente, e hanno così assunto un’importante significatività elettorale. Questo è vero sia per le forze politiche che hanno sottolineato le disfunzioni del sistema implementato e che ne hanno proposto la modifica o il superamento, quanto per parte di coloro che, invece, hanno attribuito al proprio partito o a se stessi il merito di averlo ideato e difeso. Certamente, pur se solo in parte, il favore accordato da parte maggioritaria dell’elettorato andaluso al partito socialista può essere legato al suo ruolo nell’ideazione ed implementazione di queste speciali politiche a tutela del bracciantato. È più che plausibile ipotizzare che queste risorse abbiano rappresentato un importante incentivo materiale all’assegnazione di preferenze elettorali.

Questo fatto però non è di per sé né illegittimo né censurabile, soprattutto perché lo scambio non solo si è conservato dentro i confini della legalità ma si è anche mantenuto all’interno di un modello concorrenziale. In altre parole, ha visto come protagonisti un partito politico identificabile ed una categoria di beneficiari altrettanto individuabile. Attraverso l’assegnazione di queste risorse il Partito

Socialista ha reso strategicamente esplicita una sua visione politica, un vincolo programmatico in relazione al quale ottenere preferenze elettorali. Per opposizione anche le forze politiche contrarie hanno compattato il proprio elettorato attorno alla questione della ‘speciale’ previdenza sociale agricola andalusa. In ogni caso si sono definiti scambi frutto di strategie finalizzate a formare coalizioni attorno ad un interesse ma non a strutturare legami clientelari propriamente detti. D'altronde lo stesso disegno normativo ed amministrativo della politica, differentemente che nel caso italiano, sembra aver lasciato poco spazio alle dinamiche ‘del favore e del dubbio’ che sono tanto necessarie agli scambi clientelari.

La ricerca comparata condotta è quindi risultata molto utile al fine di comprendere come il rapporto tra risorse pubbliche, politica e società si caratterizza in maniera specifica in differenti contesti. Certamente, per avanzare un’ipotesi compiuta circa le ragioni di tale diverso configurarsi dei legami tra istituzioni, partiti politici, cittadini e welfare state, in Italia, Calabria, Spagna e Andalusia occorrerebbe analizzare numerosissime variabili alla ricerca di quelle più significative. Sarebbe necessario tenere conto di fattori di lunga durata relativi alle strutture profonde dei due paesi ma anche tenere presenti più recenti circostanze storiche, economiche e sociali. Occorrerebbe mettere in relazione il funzionamento dei servizi di welfare a quello complessivo della struttura amministrativa dello stato e pure connetterlo al modo in cui i fruitori dei servizi si pongono in rapporto con essi e con gli spazi e le risorse pubbliche in generale. È chiaro che, rispetto a ciò, si vuole solo accennare a possibili questioni significative.

Come osservato, quello che il caso spagnolo mostra è un modo di utilizzare le politiche sociali all’interno dello scambio politico differente da quello italiano, dove lo scambio di beni d’autorità e di consenso si è caratterizzato nelle peculiari forme già descritte. In Spagna le dinamiche dello scambio politico hanno dato luogo a politiche previdenziali ed assistenziali che possono essere associate alla ricerca di consenso ma che non soffrono, tal quale, quei ‘vizi’ che, in Italia, hanno caratterizzato molti

interventi pubblici in materia di welfare. In relazione a questo fatto, le differenze tra i due contesti che paiono le più rilevanti sono da riconnettere alla formazione e agli assetti dei due sistemi politici e, in particolare, alle concrete dinamiche interpartitiche e agli equilibri di governo. Come visto, esiste un nesso fra le regole e le modalità della competizione elettorale e le caratteristiche dei provvedimenti in campo sociale. In Italia, fino ai primi anni '90, la meccanica interpartitica che Sartori (1965) ha definito 'pluralismo polarizzato', la presenza di partiti 'costretti a governare' e di partiti 'esclusi per convenzione' e il *policy style* fondato su peculiari consociativismi fra partito *pivot* e *partners* di coalizione hanno contribuito a disegnare le modalità dello scambio politico attraverso le politiche sociali, condizionando, di conseguenza, il disegno del sistema di welfare nazionale. In Spagna, il processo di democratizzazione è (ormai relativamente) recente e ai tempi in cui si edificava il sistema di previdenza sociale a tutela del bracciantato andaluso la democrazia era nascente. Nonostante questo, il paese ha (storicamente) mostrato di essere capace di dotarsi di un sistema politico in grado di coniugare solidità, efficacia decisionale e responsabilizzazione dei governanti. Come precisa a proposito Raniolo: "gli studiosi non sono sempre stati d'accordo sull'etichetta da affibbiare al sistema politico spagnolo (...) soprattutto se si vogliono tenere in considerazione le trasformazioni che questi ha sperimentato nel corso di oltre vent'anni. (...) Nel complesso però non sembra essere lontani dal vero se si parla di un multipartitismo limitato e bipolare" (Raniolo, 2006: 35). Dal 1982 al 1993 il partito socialista ha governato da solo, come partito predominante, ma il sistema spagnolo appare come un "caso di pluralismo moderato, perché strutturalmente atto ad esprimere sia partiti predominanti (...) sia l'alternanza di monocolori quasi maggioritari" (Lanza, 2006: 119). Nell'analisi sartoriana, sono in grado di funzionare bene in termini di efficacia di governo, sia il sistema bipartitico, che è quello più adeguato in questo senso, che i pluralismi moderati e pure i sistemi a partito

predominante. I sistemi a pluralismo polarizzato, invece, sono poco atti a produrre un governo dotato della forza e della legittimazione per operare con indipendenza ed efficacia. Inoltre, come mostra Raniolo (2006), anche la bassa frammentazione partitica e la scarsa polarizzazione ideologica definiscono il sistema di partiti spagnolo in maniera assai diversa rispetto a quello italiano della 'prima repubblica'. Ebbene, sia la notevole forza del partito di maggioranza, dato un quindicennio di dominio socialista, sia l'evoluzione verso una democrazia dell'alternanza, quanto il basso grado di frazionamento partitico e di distanza ideologica, possono aver favorito il fatto che gli scambi politici di beni d'autorità in cambio di consenso siano rimasti nei canoni di un modello concorrenziale. Inoltre, se inserito in questo contesto, il largo favore stabilmente accordato dall'elettorato andaluso al partito socialista, potrebbe aver creato una situazione più simile a quella che Simona Piattoni (1998) definisce come 'clientelismo virtuoso'. Una modalità di scambio in politica capace di favorire lo sviluppo economico e la modernizzazione democratica che si realizza in presenza di pochi patroni, fra di loro coesi, politicamente forti ed in grado di estrarre ingenti risorse dal centro e solo qualora esista un'opposizione politica valida che li spinga a distribuire risorse anche sotto forma di beni pubblici accessibili a tutti.

In realtà, però, non sembra corretto affermare che, esattamente come nel mezzogiorno d'Italia, anche in Andalusia, nel corso dei processi di allargamento del suffragio e di democratizzazione, si sia definita una forte trasposizione sul piano politico dei bisogni riproduttivi e dei meccanismi di funzionamento della relazione clientelare (virtuosa o meno). Nemmeno pare che le risorse di welfare disponibili siano, in forma diffusa, divenute oggetto di scambi fra persone che agiscono come privati e godono in maniera privata dei benefici pubblici ottenuti. In relazione a questo, ciò che la ricerca rileva è una diversa capacità di regolazione esercitata dalle istituzioni che ha contribuito a marginalizzare le relazioni clientelari nell'ambito pubblico. Lo stato è ritenuto il vero artefice della

modernizzazione andalusa e ad esso è riconosciuta una funzione di guida all'interno dei processi di cambiamento. Questa disposizione si è espressa anche come capacità di sostituire e scavalcare i poteri clientelari locali. Come spiega Josè Cazorla (1992), in Andalusia il superamento di forme di clientelismo tradizionale ha lasciato spazio ad un clientelismo di partito che opera all'interno di un interesse collettivo e non personalizzato ma non a forme di 'clientelismo politico particolarista'. In una certa misura, lo stato, attraverso i partiti e le altre forze di rappresentanza è riuscito ad operare come l'attore principale in grado di rispondere alle richieste e alle aspettative dei cittadini.

Nel determinarsi delle circostanze dissimili fin ora poste in evidenza sono rilevanti anche le numerose difformità attinenti alla transizione dalla dittatura alla democrazia, diversa nelle due nazioni. Si pensi alle contingenze nazionali ed internazionali in cui questa ha avuto luogo. La caduta del regime fascista, nell'Italia di metà anni '40, fu seguita da una guerra civile e, poi, da processi di democratizzazione avviati in piena ricostruzione post bellica e consolidati durante tutti gli anni più intensi della guerra fredda. Il superamento del franchismo, anche se ha radici politiche, sociali ed economiche nelle trasformazioni che il paese ha sperimentato a partire dagli anni '60, ha avuto luogo solo dopo la morte del dittatore nel 1975. Questo colloca il processo di democratizzazione spagnolo in una cornice storica, economica e sociale davvero molto diversa rispetto a quella cui occorre riferire i medesimi processi in Italia. Sono, poi, assai diverse anche le modalità attraverso le quali si è realizzato il superamento dei due regimi. La peculiare transizione pacifica e negoziata spagnola ha poco a che fare con l'abbattimento del regime fascista di Mussolini.

Il disegno costituzionale, la configurazione istituzionale, le caratteristiche del sistema politico, la natura del *policy making* ma anche l'orientamento ideologico e cognitivo degli attori politici risentono delle differenti eredità storiche, di quelle autoritarie ed anche delle diverse

forme di transizione alla democrazia (Lanza, 2012). Comprendere, in un'ottica comparata, secondo quali modalità questo avvenga ed individuarne gli esiti, pur essendo un campo d'analisi assai affascinante, esula davvero dalle possibilità e dagli orizzonti di tale lavoro di ricerca. Certo, senza per questo esprimere un giudizio di merito, si vuole comunque indicare che quadri così difformi devono essere tenuti in considerazione per capire come si sono modellati differentemente i due sistemi politici democratici, per spiegare perché si è definita una diversa trasposizione all'interno di essi delle richieste e dei conflitti sociali e perché si è palesato un differente orientamento degli attori politici e, in genere, dei soggetti nell'ambito pubblico.

In Spagna, in un contesto che risulta dotato di proprie specificità per tutte le diverse ragioni cui si è finora accennato, i grandi partiti di governo hanno rivelato una buona capacità di sostituire gli schemi di potere e di regolazione particolaristici preesistenti, ricomponendo le priorità e i bisogni nazionali e locali all'interno di una cornice istituzionale universalistica. In Andalusia, in particolare, si è costruita una dimensione politica autonoma da vincoli clientelari, anche se, forse, poco capace di comporre gli interessi categoriali in progetti collettivi. In Calabria, in un differente quadro complessivo, non sempre si sono definite le condizioni utili ad ostacolare il rifunzionalizzarsi, in democrazia, dei preesistenti legami clientelari. Così, in Italia e Spagna e nei rispettivi territori della Calabria e dell'Andalusia hanno avuto luogo forme di controllo ed impiego politico del welfare fra loro molto differenti, anche se entrambe valide al fine di ottenere vantaggi elettorali e consenso sociale. In Andalusia, la creazione di un circuito di scambio attorno alle previdenze sociali agricole ha condotto ad un'elevata politicizzazione delle stesse, magari ha indotto problemi di sostenibilità o di riduzione delle politiche di welfare a mera risorsa elettorale ma non si è accompagnata, agevolandola, alla strutturazione di un sistema clientelare pervasivo, né si rilevano, oggi, illegalità diffuse che abbiano ad oggetto queste prestazioni previdenziali.

## **Elenco cronologico delle interviste realizzate**

### **- Interviste realizzate in Italia:**

1. ex dirigente sede INPS di Rossano, intervista del 2 giugno 2013, Catanzaro
2. sindacalista 1, intervista del 2 ottobre 2013, Gioia Tauro (RC)
3. sindacalista 2, intervista del 2 ottobre 2013, Polistena (RC)
4. presidente Ordine Provinciale dei Medici- Chirurghi e degli Odontoiatri di Cosenza e provincia, intervista del 6 maggio 2014, Cosenza
5. magistrato, intervista del 22 maggio 2014, Rende (Cosenza)
6. ispettore di vigilanza INPS in pensione, ex dipendente SCAU, intervista del 25 giugno 2014, Cosenza
7. sindacalista 3, intervista del 3 luglio 2014, Pazzano (RC)
8. ispettrice di vigilanza INPS (1) 12 dicembre 2014, Rende (CS)
9. bracciante agricolo, Movimento Raggio di SOLE, intervista del 13 maggio 2015, Schiavonea di Corigliano (CS)
10. sindacalista (4) FLAI CGIL Corigliano, intervista del 14 maggio 2015, Corigliano (CS)
11. docente di economica agraria e analisi delle politiche agricole, 15 giugno 2015, Rende (CS)
12. ispettore di vigilanza INPS (2), intervista del 10 luglio 2015, Rende (CS)



**- Interviste realizzate in Spagna:**

1. docente di diritto del lavoro e della previdenza sociale; Secretaria de Estado de Empleo presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale di Spagna (2010-2011), Intervista del 20 marzo 2014, Madrid
2. direttore capo Servicio Andaluz de Empleo (SAE), intervista del 20 maggio 2014, Madrid
3. presidente Federación Andaluza de Empresas Cooperativas Agrarias (FAECA Granada), intervista del 30 ottobre 2014, Granada
4. presidente Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores de Granada (ASAJA), intervista dell'11 novembre 2014, Granada
5. giudice, Juzgado de Instrucción N° 6 de Granada, intervista dell'11 novembre 2014, Granada
6. sindaco Fuente Vaqueros, (PSOE), intervista del 13 novembre 2014, Fuente Vaqueros (Granada)
7. direttrice Inspección de Trabajo y Seguridad Social sede provinciale di Granada, intervista del 14 novembre 2014, Granada
8. bracciante agricolo, intervista del 15 novembre 2014, Pinos Puente (Granada)
9. deputata Parlamento Europeo con carica di Vicepresidente Commissione Agricoltura e Sviluppo Rurale, (PSOE), intervista del 17 novembre 2014, Granada
10. segretario provinciale federazione agricola Unión General de Trabajadores (UGT) Granada, intervista del 18 novembre 2014, Granada
11. vicesindaco di La Zubia, (PP), intervista del 21 novembre 2014, La Zubia (Granada)
12. vicedirettore provinciale Settore Prestazioni Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) Granada, intervista del 28 novembre 2014, Granada
13. Defensor del Pueblo Andaluzo, intervista del 29 novembre 2014, Siviglia

## Indice di tabelle e grafici

- Tab. 1, Serie storica (2008-2014) numero di OTD Corigliano Calabro e % OTD su popolazione 15-64.....pag. 97
- Tab. 2, Cornice legislativa ed organizzazione del sistema previdenziale agricolo (1940-1985).....pag. 133
- Tab. 3, Serie storica (1971-1974) numero OTD iscritti negli elenchi nominativi di rilevamento (Italia e Mezzogiorno) e negli elenchi prorogati (Mezzogiorno).....pag. 138
- Tab. 4, Evoluzione normativa sistema previdenziale agricolo anni 90-2000.....pag. 144
- Tab. 5, Strutture di welfare, sistemi clientelari e orientamento alle norme in Calabria.....pag. 156
- Tab. 6, Evoluzione normativa sistema previdenziale a tutela degli operai agricoli a tempo determinato, Andalusia.....pag. 177
- Grafico 1, Serie storica (1984-2002) beneficiari sussidio di disoccupazione agricola, Andalusia.....pag. 183
- Grafico 2, Serie storica (1984-2014) beneficiari sussidio di disoccupazione agricola e beneficiari Renta agraria, Andalusia.....pag. 191

## Bibliografia delle opere citate e consultate

### Capitoli: 1; 2; 3

- Ascoli U., E. Pavolini, Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme, in *Stato e Mercato*, 96/2012, pp. 430-464
- Ascoli U. (a cura di), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2011
- ID. *Il welfare futuro. Manuale critico del terzo settore*, Carocci, Roma, 1999
- ID. (a cura di), *Il welfare state all'italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1984
- Bagnasco A., F. Piselli, A. Pizzorno, C. Trigilia, *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna, 2001
- Berlin I., *Four essays on liberty*, Oxford University Press, Oxford, 1969
- Bichi R., *La conduzione delle interviste nella ricerca sociale*, Carocci, Roma, 2007
- ID., *L'intervista biografica. Una proposta metodologica*, Ed. Vita e Pensiero, Milano, 2002
- Bobbio N., *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Torino, 1995
- Borgomeo C., *L'equivoco del Sud. Sviluppo e coesione sociale*, Laterza, Bari- Roma, 2013
- Brancaccio L., *Welfare, neopatrimonialismo e criminalità organizzata. Il caso dei Centri Servizi nella città di Napoli*, Settima conferenza annuale Espanet Italia, Università di Torino, 2014
- ID., *Welfare, personalismo politico e legalità debole. Il caso dei Centri Servizi nella città di Napoli*, Paper for the Espanet Conference, "Italia, Europa: integrazione sociale e integrazione politica", Università della Calabria, Rende, 2013
- ID., *Dall'assistenza fiscale al consenso elettorale*, in *Il Mulino*, 2/2012, pp. 262-271

– Briggs A., The Welfare State in historical perspective, in *European Journal of Sociology*, n. 2/1961, pp. 221-258

– Caciagli M., *Il clientelismo politico. Passato presente e futuro*, Edizioni Di Girolamo, Trapani, 2009

ID., *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada. Evidencias empíricas y propuestas teóricas a partir de los casos italianos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996

ID., *Democrazia Cristiana e potere nel Mezzogiorno. Il sistema democristiano a Catania*, Guaraldi, 1977

– Camerlengo Q., *Costituzione e promozione sociale*, Il Mulino, Bologna, 2013

– Cardano M., *La ricerca qualitativa*, Il Mulino, Bologna, 2011

– Castellino O., *Il labirinto delle pensioni*, Il Mulino, Bologna, 1976

– Catanzaro R., *Struttura sociale, sistema politico e azione collettiva nel Mezzogiorno*, in *Stato e Mercato*, 8/1983

– Cazorla J., *El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfuncion de la democracia*, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 87/1995, pp. 35-51

ID., *El clientelismo de partido en España ante la opinión pública. El medio rural, la Administración y las empresas*, Working Paper n.86, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS,) Barcelona, 1994

ID., *Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características*, Working Paper n.55, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), Barcelona, 1992

– Cazzola F., lemma ‘Corruzione’, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. II, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1992

– Cella G.P., *Le tre forme dello scambio, Reciprocità, politica, mercato a partire da Karl Polanyi*, Il Mulino, Bologna, 1997

- Ceri P., Le condizioni dello scambio politico, in Quaderni di Sociologia, XXIX, 4/1980-1981, pp. 640-663
  - Chiodo E., Il posto delle regole. Il rapporto pubblico-privato nel sistema sanitario calabrese, Paper for the Espanet Conference “Italia, Europa: Integrazione sociale e integrazione politica”, Università della Calabria, Rende, 2013
  - Coleman J.S., Foundation of Social Theory, Harvard University Press, Cambridge, 1990
  - Conti F., G. Silei, Breve storia dello Stato sociale, Carocci, Roma, 2005
  - Corzo Fernández S., El clientelismo político como intercambio, Working Paper n.206, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS,) Barcellona, 2002
- ID., El clientelismo político: El Plan De Empleo Rural en Andalucía. Un estudio de caso, Ed. Universidad De Granada, Granada, 2002 (a)
- Costabile A., P. Fantozzi (a cura di), Legalità in crisi. Il rispetto delle regole in politica ed in economia, Carocci, Roma, 2012
  - Costabile A., P. Fantozzi, P. Turi (a cura di), Manuale di sociologia politica, Carocci, Roma, 2006
  - Costabile A., Legalità, manipolazione, democrazia. Lineamenti del sistema politico meridionale, Carocci, Roma, 2009
- ID., Percorsi di formazione e di mutamento del ceto politico nel Sud d'Italia, in Quaderni di Sociologia, Volume LI, n. 43, I/2007, pp. 9-30
- ID., Il Potere politico, Carocci, Roma, 2002
- Cotta M., D. della Porta, Fondamenti di scienza politica, Il Mulino, Bologna, 2001
  - Cotta M, P Isernia (a cura di), Il gigante dai piedi di argilla. La crisi del regime partitocratico in Italia, Bologna, Il Mulino, 1996

– Della Porta D., A. Vannucci, *Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza, Bari, 2007

– Della Porta D., lemma ‘Scambio Politico’, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Istituto dell’Enciclopedia Italiana Giovanni Treccani, Roma, 1997

ID., *I circoli viziosi tra corruzione, clientelismo e cattiva amministrazione*, in S. Scamuzzi (a cura di), *Italia Illegale*, Rosenberg e Sellier, Torino, 1996

ID., *Lo scambio occulto: casi di corruzione politica in Italia* (introduzione di Alessandro Pizzorno), Il Mulino, Bologna, 1992

– Donolo C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Ed. Bruno Mondadori, 2006

– Eisenstadt S. N., *Modernità, modernizzazione e oltre*, Armando Editore, Roma, 1997

– Eisenstadt S.N., L. Roniger, lemma ‘Clientela’, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Vol. II, Istituto dell’Enciclopedia Italiana Giovanni Treccani, Roma, 1996

– Esping Andersen G., *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990

– Evans P., *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, 1995

– Fantozzi P., *Il welfare nel Mezzogiorno*, in U. Ascoli (a cura di), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2011

ID., *Regolazione sociale, concezioni della solidarietà e della produzione del benessere nel Mezzogiorno*, in *La rivista delle Politiche Sociali*, 3/2010, pp. 187-209

ID., *Politica e regolazione sociale*, in A. Costabile, P. Fantozzi, P. Di Turi (a cura di), *Manuale di Sociologia Politica*, Carocci, Roma, 2006

ID., *Comunità società e politica nel Sud d’Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 1997

ID., *Politica, clientela e regolazione sociale. Il Mezzogiorno nella questione politica italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 1993

– Fargion V., *Timing e sviluppo dei servizi sociali in Europa*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1/2000, pp. 43-88

ID., *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1997

– Ferrera M., E. Gualmini, *Salvati dall'Europa?*, Il Mulino, Bologna, 1999

– Ferrera M., V. Fargion, M. Jessoula, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio, Venezia, 2012

– Ferrera M., *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 2006

ID., *Il modello Sud-europeo di welfare state*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1/1996, pp. 67-101

ID., *Il welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 1984

– Flora P., J. Alber., *Sviluppo dei 'welfare states' e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa Occidentale*, in P. Flora, A.J. Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo dei welfare states in Europa e in America*, Il Mulino, Bologna, 1983

– Gambino S., *Stato e diritti sociali fra Costituzioni nazionali e Unione europea*, Liguori editore, Napoli, 2009

– Granovetter M., *La forza dei legami deboli e altri saggi*, Liguori editore, Napoli, 1998

– Hill M., *Le politiche sociali. Un'analisi comparata*, Il Mulino, Bologna, 1999

– Jedlowsky P., *Mezzogiorno invisibile*, in *Il Mulino*, 1/98, pp. 35-45

ID., Fra clientelismo e professionalità. Una ricerca sui ceti medi nel Mezzogiorno, in *Daedalus. Quaderni di storia e scienze sociali*, 4/1990, pp. 7-42

– Kazepov Y., E. Barberis, (a cura di), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma, 2013

– La Spina A., *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna, 2005

– Lowi T., *Four systems of policy, politics and choice*, in *Public Administration Review*, 22/1972, pp. 298-310

– Magatti M., *Corruzione politica e società Italiana. Il rapporto degradato tra partiti politici ed interessi economici come sintomo di crisi di una democrazia: una analisi approfondita*, Il Mulino, Bologna, 1996

– Máiz Suárez R., *El clientelismo de partido y la corrupción política*, in J.Montabes, J.I. De Ussel, M.Caciagli, M. Beltran (cura di), *Instituciones y procesos políticos. Homenaje a José Cazorla*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2005

– Marshall T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, Torino, 1976

– Martelli P., *Problemi di efficienza ed equità nelle politiche sociali*, pp. 126-136, in (AA.VV), *Risposte alla crisi del welfare state: ridurre o trasformare le politiche sociali*, Franco Angeli, Milano, 1986

– Martinelli A., *La modernizzazione*, Laterza, Roma-Bari, 1998

– Matteucci N., *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Il Mulino, Bologna, 1993

– Mazziotti M., *Diritti Sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1964

– Morlino L., D. Piana, F. Raniolo (a cura di), *La qualità della democrazia in Italia. 1992-2012*, Il Mulino, Bologna, 2013



- Mortati C., Istituzioni di diritto pubblico, Cedam, Padova, 1991
- Mutti A., Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa, Il Mulino, Bologna, 1998
- ID., Particolarismo, in Rassegna Italiana di Sociologia, 3/1996, pp.501-511
- ID., Il particolarismo come risorsa. Politica ed economia nello sviluppo abruzzese, in Rassegna Italiana di Sociologia, 4/1994, pp.451-518
- Nisticò R., D. Cersosimo, Il divario intollerabile: le disuguaglianze civili tra Nord e Sud oggi, in T. D'Aponte (a cura di), Risvegli. Scenari geopolitici per un Mezzogiorno possibile, Aracne, Roma, 2013
- O'Connor J., La crisi fiscale dello stato, Einaudi, Torino, 1979
- Olson M., La logica dell'azione collettiva, Feltrinelli, Milano, 1983
- Paci M., Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva, Il Mulino, Bologna, 2005
- ID., Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare, Napoli, Liguori, 1989
- ID., Onde lunghe nello sviluppo dei sistemi di welfare, in Stato e Mercato, 6/1982, pp.345-400
- Parsons T., La struttura dell'azione sociale (trad. it.), Il Mulino, Bologna, 1962
- Pavolini E; M.G. Vicarelli, Le due Italie della sanità, in S. Vassallo, Il divario incolmabile, Il Mulino, Bologna, 2013
- Pavolini E., Welfare e dualizzazione dei diritti sociali, in U. Ascoli (a cura di), Il welfare in Italia, Il Mulino, Bologna, 2011
- Piattoni S., Il clientelismo. L'Italia in prospettiva comparata, Carocci, Roma, 2005

ID., Clientelismo virtuoso: una via di sviluppo per il Mezzogiorno?, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 28, n. 3/1998 pp. 483-513

– Piselli F., G. Arrighi, Parentela, clientela e comunità, in *Storia d'Italia, Le regioni dall'Unità a oggi, Vol. La Calabria*, (a cura di) P. Bevilacqua, A. Placanica, Einaudi Editore, Torino, 1985

– Piselli F., Parentela ed Emigrazione. Mutamenti e continuità in una comunità calabrese, Einaudi Editore, Torino, 1981

– Pizzorno A., Identità e scambio politico nel conflitto industriale, in *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Feltrinelli, Milano, 1993

– Poggi G., Rapporti tra potere politico e potere economico nel secolo ventesimo, in *Il Novecento- (Appendice Eredità del Novecento)*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2000.

– Polanyi C., *La grande trasformazione*, Trad. Einaudi, Torino, 1974

– Portinaro P.P., *Stato*, Il Mulino, Bologna, 1999

– Putnam R., *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993

– Ranci C., *Politica Sociale. Bisogni Sociali e politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2004

– Raniolo F., *I partiti politici*, Laterza, Roma-Bari, 2013

– Rei D., *Servizi sociali e politiche pubbliche. Modelli, percorsi, casi*, Carocci, Roma, 1994

– Robles Egea A., *La democracia imposible: sistemas clientelares y corrupción política*, pp. 131-172, in B. Cristóbal Gómez (a cura di), *Joaquín Costa y la modernización de España*, Madrid, 2011

ID., *Política en penumbra: Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea, Siglo XXI de España Editores*, 1996

– Roniger L., *La fiducia nelle società moderne. Un approccio comparativo*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 1992

- Roth G., *Potere personale e clientelismo*, Einaudi, Torino, 1990
- Saraceno C., *Si può pensare al Welfare come bene comune?*, in *Il Mulino*, n. 6/14, pp. 906-915
- Sartori G., *Partiti e sistemi di partito*, Editrice Universitaria, Firenze, 1965
- Scamuzzi S. (a cura di), *Italia Illegale*, Rosenberg e Sellier, Torino, 1996
- Sgroi E., *Farsi giustizia da sé. Strategie di sopravvivenza e crisi della legalità*, in S. Scamuzzi (a cura di), *Italia Illegale*, Rosenberg e Sellier, Torino, 1996
- Silverman D., *Manuale di ricerca sociale e qualitativa*. Edizione italiana a cura di Giampietro Gobo, Carocci Editore, Roma, 2008
- Sztompka P., *La fiducia nelle società post-comuniste. Una risorsa scomparsa*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 1996
- Titmuss R., *Social Policy: An Introduction*, Pantheon Books, 1975
- Trigilia C., *Non c'è nord senza sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2012
- ID., *Perché non si è sciolto il nodo del Mezzogiorno? Un problema di sociologia economica*, in *Stato e Mercato*, 91/2011, pp. 42-75
- ID., *Capitale sociale e sviluppo locale*, in *Stato e Mercato*, 57/1999, pp. 419- 440
- ID., lemma 'Modernizzazione', in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Vol. V, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Giovanni Treccani, Roma, 1996
- ID., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 1992
- Vannucci A., *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012

ID., Un nuovo paradigma contro la corruzione, in *Il Mulino*, 3/2012, pp. 422-430

ID., *Governare l'incertezza. Scelte pubbliche e cambiamento istituzionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2004

– Veca S., lemma 'Libertà', in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Vol. V, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Giovanni Treccani, Roma, 1996

– Weber M., *Economia e Società*, con Introduzione di Pietro Rossi, Vol.I, Edizioni di Comunità, Milano, Ed. 1995

– Wilson J. Q., *The Politics of Regulation*, in *Journal of Political Economy*, Vol. 90, 1/ 1982, pp. 216-221

– Zinn D.L., *La raccomandazione. Clientelismo vecchio e nuovo*, Donzelli Editore, Roma, 2001

#### **Capitoli: 4; 5**

– Anania G., F. Gaudio, G. Gaudio, *Strategie familiari, pluriattività, e ruolo delle politiche per l'agricoltura in Calabria*, in L. Ammannati, S. Gambino, *Deleghe amministrative e riassetto dei poteri locali nel quadro della L. 142/90*, Maggioli Editore, 1992

– Ascoli U., R. Sciarrone, *Welfare, corruzione e mafie*, in *Politiche Sociali*, 2/2015, pp. 219-226

– Bignami L., *La nuova legge sul collocamento e l'accertamento dei lavoratori agricoli*, in *La previdenza sociale nell'agricoltura*, anno XXI, 1-2/1970, pp. 43-46

– Cansini O., *Osservazioni sulle nuove disposizioni in materia di accertamento dei lavoratori agricoli e di imposizione dei relativi contributi*, in *La previdenza sociale in agricoltura*, anno XIX 1-2/1968, pp. 27-38

– Colloca C., A. Corrado, *La globalizzazione delle campagne. Migranti e società rurali nel Sud Italia*, Franco Angeli, Milano, 2013

– Fantozzi P., Welfare state e welfarizzazione. Il caso dell'agricoltura calabrese, in P. Fantozzi, *Politica, clientela e regolazione sociale. Il Mezzogiorno nella questione politica italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 1993, pp. 132-141

– Gatta C., *L'ordinamento previdenziale del lavoro agricolo*, Edizioni REDA, Roma, 1990

ID., *La previdenza sociale in agricoltura nel 1963: bilancio e prospettive*, in *La previdenza sociale nell'agricoltura*, anno XV, 1-2/1964, pp. 11-21

ID., *Problemi attuali della previdenza sociale in agricoltura: l'accertamento della manodopera nelle province dell'Italia meridionale ed insulare*, in *La previdenza sociale nell'agricoltura*, anno XV, 3/1964, pp. 154-162

– Lagala C. *Il problema degli elenchi anagrafici in agricoltura*, in *Nuovo Diritto Agrario*, Anno V, 1/1978, pp. 59-73

– MEDU, *Terra Ingiusta. Rapporto sulle condizioni di vita e di lavoro dei braccianti stranieri in agricoltura*, Dossier a cura di Medici per i Diritti Umani, aprile 2015

– Minuti U., *L'evoluzione della previdenza per i lavoratori agricoli in Italia*, in *La previdenza sociale nell'agricoltura*, anno IX, 4/1958, pp. 491-500

– Parini E.G., *La mediazione nel mercato del lavoro agricolo: il caporalato in Calabria*, Tesi di Laurea in Scienze Politiche, Università degli Studi di Milano, 1993

– Pelliccia L., *Il rapporto di lavoro in agricoltura*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2014

ID., *Lavoro e legislazione sociale in agricoltura*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2011

– Pugliese E. (a cura di), *DIRITTI VIOLATI. Indagine sulle condizioni di vita dei lavoratori immigrati in aree rurali del Sud Italia e sulle violazioni dei loro diritti umani e sociali*, Cooperativa Sociale DEDALUS, maggio 2012

ID., I braccianti agricoli in Italia. Tra mercato del lavoro e assistenza, Franco Angeli, Milano, 1984

– Sciarrone R. (a cura di), Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno, Donzelli, Roma, 2011

– ID., Mafie vecchie e nuove, Donzelli Editore, Roma, Edizione 2009

– Stella G.A., S. Rizzo, Se muore il Sud, Feltrinelli Editore, Milano, 2013

– Veralli C. Il cosiddetto 'blocco' degli elenchi dei lavoratori agricoli, in La previdenza sociale nell'agricoltura, anno XVI, 3-4/1965, pp. 184-189

## **Capitolo: 6**

– Blasco Lahoz F.J., J. López Gandia, M.A. Momparler Carrasco, Regímenes Especiales de la Seguridad Social, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006

– Blasco Lahoz F.J., Curso de seguridad social, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013

– Cansino Muñoz Repiso J.M., F.Gomez García, Subsidio agrario y cotización de trabajadores eventuales: efectos sobre el mercado de trabajo agrario andaluz, Cuadernos de Estudios Empresariales, 7/1997, pp.177-188

– Cansino Muñoz Repiso J.M., El subsidio agrario de desempleo a través de sus cifras en Adalucía (1984-2000), in Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 31/2001, pp. 71- 89

– Cazorla Perez J., Las desigualdades regionales en España, in Sistema. Revista de Ciencias Sociales, 182/2004, pp. 3-19

– Cejudo García E., J.C. Maroto Martos, F. Navarro Valverde, El subsidio de desempleo agrario en Andalucía: de limosna de desmovilización campesina a ayuda territorial necesaria, in J.A. Camacho Ballesta, Y. Jiménez Olivencia, Desarrollo regional

sostenible en tiempos de crisis, Ed. Universidad de Granada, Granada, 2013

– Coniglio N, F. Prota, G. Viesti, Note sui processi di convergenza regionale in Germania e Spagna, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, XXV, 1-2/2011, pp.91-127

– Corzo Fernández S., El clientelismo político: El Plan De Empleo Rural en Andalucía. Un estudio de caso, Ed. Universidad De Granada, Granada, 2002

– E.Moyano Estrada, M. Pérez Yruela (a cura di), La sociedad andaluza (2000), Ed. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Córdoba, 2002

– Ferrera M., Il modello Sud- europeo di welfare state, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1/1996, pp. 67-101

– Izcara Palacios S.P., Subsidio agrario y sociedad rural en Andalucía, *Papers. Revista de Sociología*, 86/2007, pp. 203-225

– Lanza O., Eredità del passato e democrazia, La Spagna e il Portogallo, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2012

– Lanza O., F. Raniolo, Una democrazia di successo? La Spagna dalla transizione democratica al governo Zapatero, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2006

– López Gandia J., La protección por desempleo de los trabajadores de régimen especial agrario, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003

– Monereo Pérez J.L, C. Molina Navarreta, R. Quesada Segura, Manual de seguridad social, Editorial Tecnos, Madrid, 2013

– Noya J., A. Vallejos, Las actitudes ante la desigualdad en España, Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, 1995

– Ortega C., J.Montabes, Identificación partidista y voto: las elecciones autonómicas en Andalucía (2004-2008), in *REIS* 134/2011, pp.27-54

– Palenzuela P., Del trabajo al paro y del paro al subsidio:cambios en las culturas del trabajo de los jornaleros

andaluces, Revista de Dialectología y Tradiciones Populares, 55/2000, pp. 87-105

ID., El estado no inocente: naturaleza perversa y eficiencia de la política asistencial en el medio rural andaluz, Estudios Regionales 31/1992, pp. 213-228

– Pérez Díaz V., La lezione spagnola. Società civile, politica, legalità (con un saggio introduttivo di Michele Salvati, Spagna e Italia: un confronto), Il Mulino, Bologna, 2003

– Porras Nadales A.J., Representación política y clientelismo: El caso de Andalucía, in Revista de Fomento Social, 47/1992, pp. 495-510

– Robles Egea A., El clientelismo político y la democracia en Andalucía, in Anuario de derecho parlamentario, 14/2003, pp. 223-239

– Román Collado R., El subsidio agrario en cifras (1984-2001) in J.M. Cansino Muñoz-Repiso (a cura di), El campo Andaluz y Extremeño: la protección social agraria, CES Consejo Economico y Social, Madrid, 2003

– Sánchez Reyes B., J.Vicéns Otero, El impacto del subsidio agrario sobre la evolución de la población en Andalucía y Extremadura, Revista del Ministerio de Trabajo y Inmigración, 86/2010, pp.131-144

– Talego Vázquez F., Poder municipal, subvenciones y clientelismo: los ayuntamientos actuales en el mundo rural andaluz, in Ler Historia, ISCTE-Instituto Universitario de Lisboa, 30/1996, pp. 17-96

### **Webgrafia essenziale e fonti statistiche**

– Ministero dell'Interno, Archivio storico delle elezioni, <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=P&dtel=07/06/2009&tpa=I&tp=L&lev0=0&levsut0=0&lev1=18&levsut1=1&lev2=25&levsut2=2&lev3=12&levsut3=3&ne1=18&ne2=25&ne3=2512&es0=S&es1=S&es2=S&es3=S&ms=S>



- INPS, adempimenti delle Aziende Agricole, scheda riassuntiva,  
<http://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=0;5773;6118;6119;6121;&lastMenu=6121&iMenu=1>
  
- INPS, Circolare n°24 del 20/02/2009, Disposizioni in materia di prestazione previdenziale agricola,  
<http://www.inps.it/circolari/Circolare%20numero%2024%20del%2020-2-2009.htm>
  
- INPS, Circolare n°126 del 16/12/2009, Attività di vigilanza in agricoltura per il contrasto del fenomeno dei falsi rapporti di lavoro e del lavoro nero,  
<http://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?iIDLink=1&sVirtualURL=%2Fcircolari%2FCircolare+numero+126+del+16-12-2009.htm>
  
- INPS, Circolare n°147 del 07/08/2015, Attività di verifica amministrativa ed attività ispettiva,  
<http://www.inps.it/CircolariZIP/Circolare%20numero%20147%20del%2007-08-2015.pdf>
  
- INPS, Rapporti annuali,  
<http://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b9899%3b4940%3b&lastMenu=4940&iMenu=12&p4=2>
  
- INPS, Banche dati, osservatorio statistico sul mondo agricolo,  
<http://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/azagritav4/index01.jsp>
  
- INPS, Banche dati, osservatorio Politiche occupazionali e del lavoro,  
<http://www.inps.it/portale/default.aspx?iMenu=12&bi=03&link=BANCHE+DATI+E+BILANCI>
  
- INPS, Elenchi nominativi annuali degli operai agricoli a

tempo determinato, dei compartecipanti familiari e dei piccoli coltivatori residenti nel Comune  
<https://servizi2.inps.it/servizi/ElenchiAnnualiOTD/Default.aspx>

– La Repubblica, Archivio storico, “Abusi, sprechi e pensioni facili svuotano le casse dell’INPS”, 28 marzo 1990  
<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1990/03/28/abusi-sprechi-pensioni-facili-svuotano-le-casse.html>

– ISTAT, banche dati: lavoro (rilevazione sulle forze di lavoro); agricoltura (censimento dell’agricoltura); popolazione (sistema di nowcast per indicatori demografici),  
<http://dati.istat.it/Index.aspx> e <http://demo.istat.it/>

– INEA, Istituto Nazionale di Economia Agraria, L’agricoltura nella Calabria in cifre 2012, settembre 2013,  
<http://dspace.inea.it/handle/inea/742>

– INE (Instituto Nacional de Estadística), Demografía y población, [http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_cifraspob.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm)

– INE (Instituto Nacional de Estadística), Encuesta de Población Activa,  
[http://www.ine.es/dynt3/inebase/index.html?padre=990&tabel=4207#t\\_4207](http://www.ine.es/dynt3/inebase/index.html?padre=990&tabel=4207#t_4207)

– Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Estadísticas: mercado de trabajo; prestaciones de seguridad social y otra protección social, <http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/>

– Analistas Economicos de Andalucía, Informe anual del Sector Agrario en Andalucía 2012,  
<http://n.analistaseconomicos.com/informe-anual-agrario>

– CADPEA, Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía,  
[http://cadpea.ugr.es/Consulta\\_Electoral.aspx](http://cadpea.ugr.es/Consulta_Electoral.aspx)

– SEPE, Sistema Especial Agrario de la Seguridad Social (SEASS):

[https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/quiero\\_cobrar\\_paro/subsidio\\_agrario.html](https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/quiero_cobrar_paro/subsidio_agrario.html) (subsidio agrario);

[https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/quiero\\_cobrar\\_paro/renta\\_agraria.html](https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/quiero_cobrar_paro/renta_agraria.html) (renta agraria);

[http://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/quiero\\_cobrar\\_paro/he\\_trabajado\\_mas\\_de\\_un\\_ano.html](http://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/quiero_cobrar_paro/he_trabajado_mas_de_un_ano.html) (prestación de nivel contributivo).