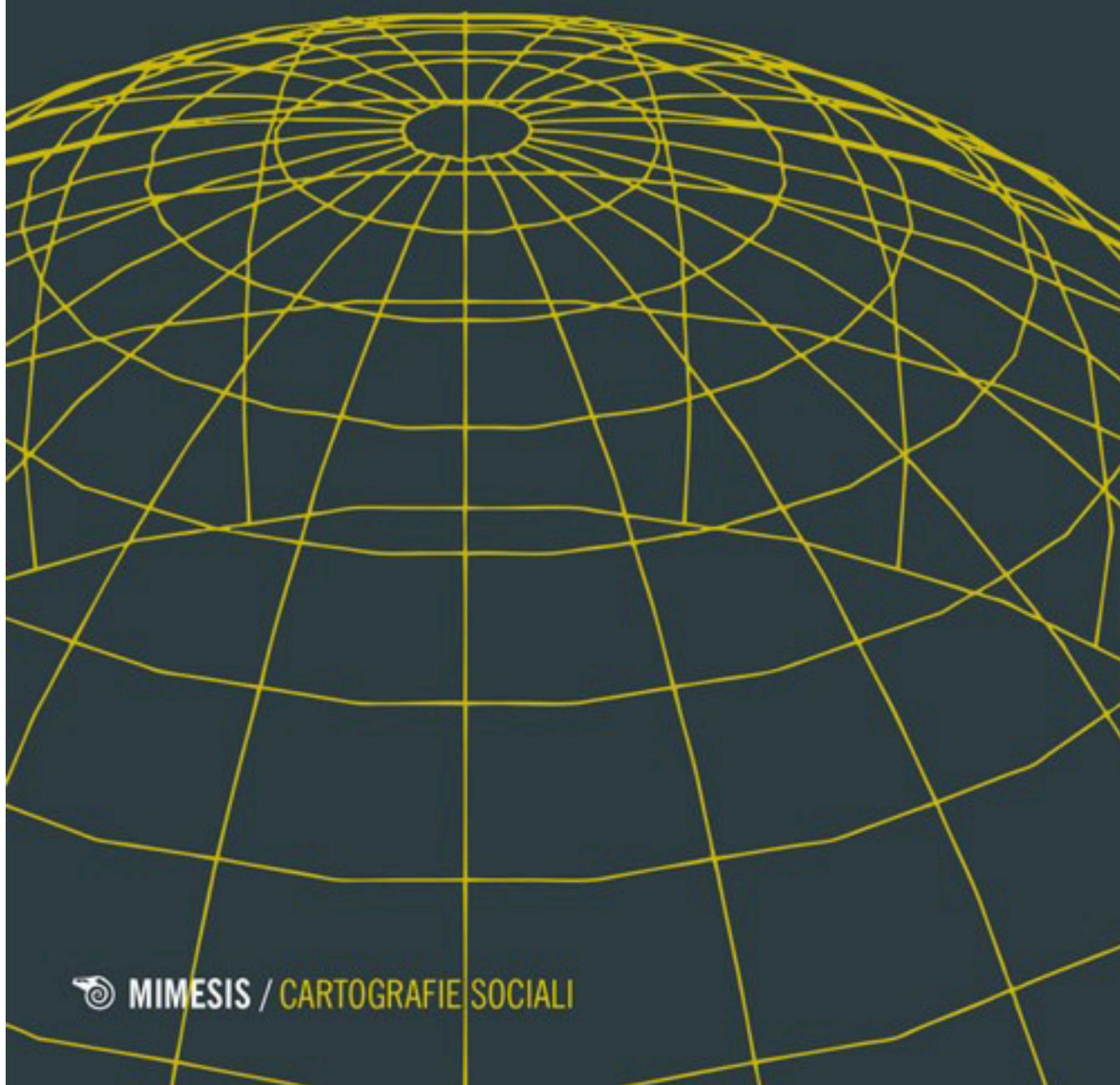


TINDARO BELLINIA

# LASCIAR MORIRE

BUROCRAZIE MINIME, AMBIENTE,  
TERRITORIO E LAVORO IN SICILIA



 MIMESIS / CARTOGRAFIE SOCIALI



 **MIMESIS / CARTOGRAFIE SOCIALI**

N.

*Collana diretta da* Lucio d'Alessandro *e* Antonello Petrillo

COMITATO SCIENTIFICO

Fabienne Brion (Université Catholique de Louvain)

Alessandro Dal Lago (Università di Genova)

Didier Fassin (Institute for Advanced Study, School of Social Science,  
Princeton, New Jersey)

Fernando Gil Villa (Universidad de Salamanca)

Akhil Gupta (University of California)

Michalis Lianos (Université de Rouen-Haute Normandie)

Marco Martiniello (Université de Liège)

Laurent Mucchielli (Laboratoire Méditerranéen de Sociologie, CNRS)

Salvatore Palidda (Università di Genova)

Michel Peraldi (Centre d'analyse et d'intervention sociologiques, CNRS- EHESS)

Andrea Rea (Université Libre de Bruxelles)

Thomas W. Ward (University of South California)





TINDARO BELLINIA

# LASCIAR MORIRE

Burocrazie minime, ambiente,  
territorio e lavoro in Sicilia



 MIMESIS



Questo volume è pubblicato con il contributo del MIUR per il PRIN 2010-2011 «Le professioni dello spazio pubblico oltre la crisi», coordinato dal Dipartimento di Scienze della Formazione dell'Università di Genova e condotto dalla sub-unità di ricerca dell'Università di Genova-Messina-Milano Bicocca.

MIMESIS EDIZIONI (Milano – Udine)  
www.mimesisedizioni.it  
mimesis@mimesisedizioni.it

Collana: *Cartografie sociali*, n.  
Isbn:

© 2016 – MIM EDIZIONI SRL  
Via Monfalcone, 17/19 – 20099  
Sesto San Giovanni (MI)  
Phone: +39 02 24861657 / 24416383  
Fax: +39 02 89403935

## INDICE

INTRODUZIONE	11
I. LA BUROCRAZIA IN TEMPI DI <i>GOVERNANCE</i>	17
1. Lo Stato minimo e il nuovo “management” pubblico	17
2. Le rappresentazioni della burocrazia	21
3. La burocrazia e i condizionamenti del potere politico	23
4. La burocrazia e l’ <i>agire amministrativo</i>	27
5. La burocrazia e il suo cattivo funzionamento	29
II. ISPEZIONI SUI LUOGHI DI LAVORO	33
1. Ispettori del Lavoro e dell’Asp: sovrapposizioni e differenze	33
2. INAIL: saperi esperti, infortuni e malattie professionali	50
3. INPS: una tipologia particolare di ispettori	59
4. Carabinieri del Lavoro: tra sospensioni e false ripartenze	63
III. CONTROLLI AMBIENTALI	69
1. Vigili del fuoco: la solitudine di un’istituzione responsabile	69
2. Magistratura: controlli mancati e ruolo di supplenza	74
3. ARPA: in cerca di competenze esclusive	76
4. La questione bonifiche ambientali: il caso Milazzo	82
IV. CURA DEL TERRITORIO, GESTIONE DELLE EMERGENZE	87
1. Genio Civile: la P.A. in difesa del “comune”	87
2. Protezione Civile: il management dei disastri	92
3. Agenzia Foreste: la “precaria” manutenzione del territorio	99
4. Dipartimento Infrastrutture: limiti e aporie della P.A. regionale	100
CONCLUSIONI	105
BIBLIOGRAFIA	109

*a Nino De Pasquale,  
coraggioso ecologista  
e difensore dei beni comuni*

A partire dalla nuova ragione di governo – ed è questo il vero punto di distacco tra la ragion di stato e la ragione dello stato minimo – , ormai il governo non deve più intervenire, non ha una presa diretta sulle cose e sulle persone; non può averla, né è legittimato ad averla, essendo autorizzato ad intervenire, sulla base del diritto e della ragione, solo nella misura in cui l'interesse, o gli interessi, o i giochi degli interessi, rendono un dato individuo, una data cosa, un dato bene, una data ricchezza, un dato processo, di un certo interesse per i singoli individui, o per l'insieme degli individui, o per gli interessi di un certo individuo a confronto con l'interesse di tutti. Il governo ormai si interessa solo degli interessi.

Michel Foucault, *Nascita della biopolitica*, 2004/2009.

## INTRODUZIONE

Questo libro è frutto di un lavoro d'indagine sociale condotto – nell'ambito del Progetto Nazionale PRIN 2011-2012 «Le professioni dello spazio pubblico oltre la crisi» – con l'obiettivo di scandagliare in profondità le culture professionali, i processi decisionali, le priorità e i condizionamenti tra i dirigenti e i quadri della sicurezza sul lavoro, l'ambiente e il territorio in Sicilia. L'attività di ricerca si è svolta sotto la supervisione del prof. Pietro Saitta dell'Università di Messina e in stretta collaborazione con il prof. Salvatore Palidda dell'Unità di Ricerca dell'Università di Genova. Attraverso i classici strumenti della ricerca qualitativa – interviste semi-strutturate, focus-group, osservazione partecipante (Marzano, 2001, 2006; Della Porta, 2010; Semi, 2010; Bourdieu, 2015) – ho cercato di raccogliere ogni sorta di informazioni, documenti e testimonianze sulle istituzioni sociali e le pratiche degli operatori addetti alla tutela dai rischi di incidenti, malattie professionali e disastri ambientali in Sicilia. Ho affrontato, quindi, i diversi aspetti riguardanti la salute e la sicurezza dei lavoratori e della popolazione.

Dagli anni Ottanta ci sono stati profondi cambiamenti nella stessa concezione del rapporto tra individui e lavoro (Gorz, 1988/2012); «se il lavoro non ha perso la sua *importanza*, ha perso molto della sua *consistenza*, da cui deriva la parte più importante del suo potere di protezione sociale» (Castel, 2003/2004: 86). Le ricerche sulla salute e la sicurezza sul lavoro hanno mostrato lo stretto legame tra precarietà dei rapporti di lavoro e rischi per la salute e l'incolumità dei lavoratori (Palidda, 2009; Di Nunzio, 2011; Underhill – Quinlan, 2011; Moffa, 2012; Bellè, Carrieri, Miele, Murgia, 2013). La filiera di appalti e subappalti sempre più lunga e complessa e i contratti di lavoro sempre più brevi o inesistenti<sup>1</sup> hanno avuto un peso

---

<sup>1</sup> Naturalmente non mancano gli studiosi impegnati a confutare, o almeno circoscrivere, l'allarme sull'insorgente insicurezza sociale legata alla forte instabilità lavorativa e proponenti una lettura più moderata e confortante della situazione del mercato del lavoro sulla base delle statistiche fornite dall'UE e dall'Organisation of economic cooperation and development di Parigi (vedi Abbiati, 2012).

maggiore nelle pratiche quotidiane rispetto ad una legislazione solo teoricamente più stringente in quanto a prevenzione e controlli, anche perché «obiettivamente, è difficile far salva la sicurezza dei lavoratori quando si avalla un'imponente deregolazione dei rapporti di lavoro» (Salento, 2013: 26). Una retorica della prevenzione tendente a responsabilizzare oltre modo l'individuo (Pitch, 2006; Borghi, 2013) ha portato ad una discutibile declinazione della 'cultura della sicurezza' che «se riversata sul singolo lavoratore, non solo perde la sua omogeneità, ma assume tratti totalmente eterogenei a seconda delle caratteristiche della persona in oggetto, della sua forza negoziale, della sua posizione contrattuale e della sua capacità di dialogo con l'impresa e il datore di lavoro» (Dazzi – Dieci, 2013: 169).

Ad un accrescimento della severità delle norme, dal d.lgs. 626 del 1994 al T.U. legge 81 del 2008 ai decreti legislativi 81 e 106 del 2009, è seguita una scarsa incisività del sistema dei controlli e dunque una scarsa attività di prevenzione. Alla retorica della sicurezza sul lavoro contro le morti bianche, che si è manifestata a vari livelli del discorso pubblico – dalle più alte cariche dello Stato, passando dai Presidenti delle Regioni e fino agli amministratori locali – sono seguiti tagli continui sui mezzi e le risorse dei funzionari ispettivi dei vari enti preposti, ridotti ormai ad un numero irrilevante. Paradosso dell'attuale congiuntura è appunto l'adozione di normative quasi ultragarantiste per la sicurezza dell'ambiente e dei lavoratori che, nei fatti, non sono o non possono essere applicate. Un paradosso che fa da *pendant* alle retoriche umanitarie che coesistono con la riproduzione delle guerre permanenti. Il trionfo del discorso su “meno Stato più mercato” ha inevitabilmente condotto alla riduzione se non allo smantellamento delle tutele, contestualmente generando nella collettività disprezzo o indifferenza verso la *res publica* (Palidda, 2016).

«Negli ultimi cinque anni, in Italia, si sono verificati oltre cinque milioni di infortuni sul lavoro che hanno provocato quasi 200.000 invalidità permanenti e oltre 7.000 morti». Questi dati diffusi dall'ANMIL in occasione della “sessantacinquesima giornata nazionale delle vittime sul lavoro” dell'11 ottobre 2015 danno l'idea della gravità del fenomeno. Una conoscenza più diffusa tra i lavoratori sui rischi connessi alla mancanza del rispetto delle normative per la sicurezza non ha impedito la continua riproduzione di morti e incidenti sul lavoro, che – se sono in diminuzione rispetto al passato – è anche per il decremento dei posti di lavoro, per la loro sommersione e soprattutto per la delocalizzazione nei paesi terzi. I dati forniti dai vari attori istituzionali (vedi INAIL), apparentemente incoraggianti, si sono dimostrati contraddittori e di difficile lettura a fronte di una crisi economica senza precedenti e di una conseguente perdita straor-

dinaria di posti di lavoro. Inoltre fonti indipendenti parlano addirittura di una crescita delle morti sul lavoro (Osservatorio di Bologna). In quanto a malattie imputabili ad attività lavorative, gli stessi dati INAIL registrano un costante innalzamento, solo parzialmente spiegabile con le maglie più larghe delle nuove disposizioni legislative.

Riguardo alla tutela dell'ambiente le ricerche sociali degli ultimi anni hanno rimarcato l'accresciuta sensibilità delle popolazioni locali rispetto al rischio connesso alla presenza di fonti di inquinamento, «un rischio – come ha scritto Battaglini – che è oggetto di un dibattito pubblico di tipo particolare, che coalizza nuovi bisogni ed interessi sociali e, distribuendo forme inedite di diseguaglianza, non tarderà a colpire anche chi lo produce o trae da esso benefici» (Battaglini, 2010: 126). Certamente tra le popolazioni locali c'è una maggiore diffidenza verso ulteriori infrastrutture inquinanti in territori già martoriati, ma forse anche una minore capacità dei soggetti proponenti di offrire in cambio posti di lavoro e benessere economico. Sentimento di sfiducia e di diffidenza allargatosi alle istituzioni preposte al controllo, considerate troppo deboli o, peggio ancora, succubi dei potentati economici. La Sicilia, con le sue tre aree ad alto rischio ambientale costellate da raffinerie di petrolio e centrali elettriche, dopo aver vissuto anni di cieca fiducia nel progresso industriale, oggi registra un articolato movimento di contestazione verso questo modello di sviluppo economico. Le continue crisi del settore chimico e petrolifero, la sempre maggiore visibilità dell'inquinamento ambientale, la diffusione delle prime ricerche epidemiologiche sulle conseguenze di una prolungata esposizione della popolazione agli agenti nocivi prodotti dagli impianti industriali e la stessa crisi del sistema partitico hanno creato lo spazio politico per fenomeni di protesta e di rivendicazione del diritto alla salute. Tuttavia le resistenze delle popolazioni locali alle devastazioni ambientali non si possono considerare insorgenze rivoluzionarie – come ha sottolineato Antonello Petrillo a proposito delle proteste contro le discariche in Campania – ma «piuttosto una trama fatta di punti di resistenza transitori e mobili, capaci di attraversare le stratificazioni della società e degli individui, in simmetria perfetta con le relazioni disuguali e mobili distribuite irregolarmente nel corpo sociale delle democrazie tardo-liberali» (Petrillo, 2010: 116).

Accanto alla difesa spasmodica del posto di lavoro da parte dei lavoratori, spaventati dal rischio della disoccupazione più che dalle malattie, associazioni e comitati hanno cominciato a ipotizzare e sostenere proposte di bonifiche, riconversioni e risarcimenti (Saitta, 2009; 2010). Il modello di sviluppo basato sull'industria petrolchimica è stato messo in discussione pubblicamente e diverse forme di resistenza al potere economico-politico

delle imprese sono state messe in campo (Saitta, 2015). Anche i danni ambientali e i conseguenti rischi per la salute delle popolazioni degli impianti militari, vedi Muos di Niscemi, sono stati denunciati e fortemente stigmatizzati dai movimenti insorgenti (Piazza, 2009; Mazzeo, 2013). L'epidemiologia popolare si è fatta strada: ne è segno tangibile la contrapposizione da parte delle associazioni e dei movimenti delle evidenze scientifiche di centri di ricerca indipendenti o di singoli ricercatori alle risultanze scientifiche proposte da aziende ed istituzioni pubbliche (Saitta-Lazzerini, 2015). L'auspicabile conversione ecologica, basata su nuove strategie produttive meno impattanti sull'ambiente (Viale, 2011), sembra però una strada tutta in salita. I sindacati in campo (anche i più "movimentisti" come la FIOM-CGIL) non riescono a trovare un linguaggio comune con le associazioni ambientaliste e i movimenti di lotta contro le devastazioni ambientali<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda la tutela del territorio in termini di prevenzione e programmazione degli interventi urbanistici e paesaggistici è evidente che ad un retorico impegno per "la messa in sicurezza del territorio" si accompagnano diverse visioni di quali limiti bisogna porre al cemento e all'antropizzazione dello stesso territorio. D'altronde alcuni strumenti normativi di questi anni, come la legge 443/01 (cosiddetta Legge Obiettivo) che ha consegnato alla figura del General Contractor la progettazione e la costruzione delle opere strategiche, hanno creato forti concentrazioni di potere economico-finanziario e implementato i sistemi di subappalto con una vera e propria corsa ai super profitti per le grandi imprese e una corsa al super ribasso per le piccole imprese subappaltatrici, a discapito del livello economico e di sicurezza dei lavoratori e con conseguente ipersfruttamento senza controllo del territorio<sup>3</sup>. Ma secondo studiosi eticamente impegnati, come Salvatore Settis, le scelte sciagurate che hanno permesso lo sventramento senza logica del territorio e lo stupro del paesaggio sono state molteplici

2 Tale difficoltà nel trovare un linguaggio e una strategia comune è emersa in un convegno nazionale promosso dalla FIOM-CGIL svoltosi a Messina il 24 giugno 2015 dal tema: "Lavoro sì, ma non ad ogni costo. Stesso lavoro, stessi diritti. Il salario, la sicurezza, la salute, non hanno categorie diverse". In tale convegno, nonostante un'impostazione dialogante del sindacato operaio, le distanze tra movimenti contro le trivellazioni e contro le nuove strutture produttive altamente inquinanti e i dirigenti sindacali, soprattutto locali, sono stati evidenti. Diversi sindacalisti hanno denunciato come motivo della desertificazione industriale incipiente la svolta ecologica di governi e aziende sulla spinta di associazioni e movimenti che fanno campagne di sensibilizzazione in tal senso.

3 Vedi tra gli altri: Sturniolo Luigi, *Il general contractor uccide il territorio*, terrelibere.org, 26 aprile 2012, <http://old.terrelibere.org/4507-il-general-contractor-uccide-il-territorio>

e tra queste la svendita progressiva del territorio permessa dall'autonomia acquisita gradualmente in questo settore da Regioni e Comuni<sup>4</sup>. Questi ultimi, nell'intento di fare cassa tramite gli oneri di urbanizzazione, hanno ceduto pezzi di territorio sempre più ampi e pregiati a costruttori rapaci e socialmente irresponsabili (Settis, 2010/2012).

Intorno a terremoti e alluvioni soprattutto, ma anche eruzioni e incendi boschivi, negli ultimi anni il dibattito è stato incessante e complesso. Rispetto alla prevedibilità dei terremoti è stato messo in discussione il ruolo delicato della scienza e degli scienziati, allorquando per l'Aquila questi hanno rassicurato la popolazione a fronte di un forte allarme sociale provocato da continui fenomeni sismologici che preludevano ad un evento di vasta portata con morti e devastazioni<sup>5</sup>. Inoltre il Dipartimento Nazionale della Protezione Civile – per anni divoratore di competenze e fondi pubblici, organizzando dalle Universiadi ai G8 – è stato travolto da numerose inchieste giudiziarie, facendo sorgere nell'opinione pubblica seri dubbi sul suo ruolo istituzionale. Non meno dubbi sono emersi rispetto al ruolo della Protezione Civile nella gestione degli eventi calamitosi legati a fenomeni meteorologici estremi, come le alluvioni, causa di vittime e gravi danni economici<sup>6</sup>. Nella nostra indagine dalla viva voce dei protagonisti emergono chiari dissidi nella gestione delle emergenze e soprattutto recrimi-

4 Le posizioni assunte da personalità di grande rilievo sociale e culturale come Settis, invece, hanno contribuito sicuramente all'affermazione della logica del «com'era-dov'era» – secondo alcuni a scapito della sicurezza – nella ricostruzione dell'Aquila post-terremoto: «Prese di posizione che nel complesso configurano un processo di persuasione civica in cui, in nome della tutela della bellezza, la questione della sicurezza è adombrata dal discorso pubblico sulla ricostruzione» (Cicozzi, 2015: 266).

5 L'Aquila naturalmente è solo uno dei tanti casi nel mondo in cui gli scienziati finiscono al centro di infinite polemiche, poiché come scrive Brandimante: «La scienza contemporanea è caratterizzata dalla presenza sempre più pervasiva dell'incertezza e delle controversie. Ravetz e Funtowicz hanno coniato l'espressione scienza post-normale per definire la condizione nella quale le evidenze scientifiche presentano caratteristiche incerte, la controversia sui valori è accesa, le poste in gioco sono elevate e le decisioni non possono essere rinviate; questo produce un'inversione del tradizionale rapporto tra scienza e decisione, nella scienza post-normale i fatti diventano *soft* e le decisioni *hard*» (Brandimante, 2010: 197).

6 Interessante a tal proposito la riflessione di Pietanza: «La 'crisi ecologica', lo vediamo quotidianamente, è ormai una vera e propria 'fonte' di meccanismi di emergenza e di agenzie della catastrofe: protezione civile, strutture della ricostruzione, ecc. Si individua il territorio da 'salvare', si identifica il soggetto-oggetto da 'proteggere' e si istituisce una forma di gestione dell'emergenza (si pensi al caso terremoto de l'Aquila). Questo potrebbe essere lo schema della nuova razionalità politico-economica liberale» (Pietanza, 2010: 136).

nazioni sul riparto delle risorse economiche e delle competenze. La stessa gestione dell'emergenza incendi, che dovrebbe essere la meno complicata dal punto di vista della divisione dei ruoli e dei compiti, non è affatto lineare e forse non è un caso che anche gli incendi continuino a provocare vittime e gravi danni economici e, soprattutto, ambientali.