

**IV**

# **RAPPORTO DEL LABORATORIO "ALTRO DIRITTO"/FLAI-CGIL SULLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO E SULLA PROTEZIONE DELLE SUE VITTIME**

*con approfondimento sulle Regioni interessate  
dal Progetto "Di.Agr.A.M.M.I. Nord"*



Centro di ricerca  
interuniversitario  
su carcere, devianza,  
marginalità e governo  
delle migrazioni



***A cura del Laboratorio sullo sfruttamento  
lavorativo e sulla protezione delle sue vittime***

***L'Altro Diritto – Centro di Ricerca  
Interuniversitario (ADIR) / FLAI-CGIL***

---

Il rapporto è stato redatto  
da Chiara Stoppioni ed Emilio Santoro.  
L'elaborazione dei dati e le tabelle  
sono opera di Elisa Gonnelli.



## Un panorama delle inchieste condotte a livello nazionale per area geografica, settori e status delle vittime

Il primo dato eclatante rispetto all'ultimo rapporto che fotografava la situazione a fine del 2019, quindi prima della pandemia<sup>1</sup>, è che il numero di inchieste avviate per fatti di sfruttamento lavorativo, negli ultimi due anni, è cresciuto in maniera esponenziale: l'ultimo rapporto si fondava sull'analisi di 214 inchieste, mentre oggi sono 458 i procedimenti monitorati<sup>2</sup>. Al netto del fatto che il dato è puramente indicativo, visto che il monitoraggio non riesce a dar conto di tutte le inchieste in atto, esso sembra indicare che l'attenzione degli inquirenti per il fenomeno è cresciuta.

Come mostra la tabella sottostante (Fig. 1) analizzando il numero di processi che il Laboratorio ha intercettato anno per anno, emerge che – tra il 2011 e l'ottobre del 2016, nel periodo di vigenza del “vecchio” art. 603-bis – si è avuta conoscenza, complessivamente, di 20 inchieste<sup>3</sup> (alla vecchia formulazione vanno ricondotte anche altre tre inchieste emerse nell'ultimo scorcio del 2016, dopo l'approvazione della l. 199/2016, ma che si riferiscono verosimilmente a fatti antecedenti); 25 sono le notizie acquisite per l'anno 2017 e 64 le vicende relative al 2018<sup>4</sup>. A partire dal 2019, si registra una crescita massiccia dei procedimenti: in quell'anno si sono intercettate ben 121 nuove inchieste. Tale cifra si è mantenuta pressoché costante, con una leggera flessione nel 2021, quando il numero di nuovi procedimenti individuati è stato pari a 101. Questo dato però, come tutti quelli riferiti al 2021, è sicuramente sottostimato. L'esperienza infatti ci insegna che, vuoi per il segreto istruttorio, vuoi per il meccanismo di raccolta, prima che i dati si assestino ci vuole un discreto lasso di tempo, per cui i numeri riferiti all'ultimo anno oggetto di rapporto sono destinati a crescere.

<sup>1</sup> Le difficoltà create dalla pandemia ci hanno costretto a saltare il rapporto che facesse il punto a fine 2020.

<sup>2</sup> In effetti il laboratorio ha avuto notizia di 479 indagini, ma per 21 di esse le procure hanno dato solo notizie molto generiche. Di esse non conosciamo neppure la data esatta, per cui le abbiamo escluse dall'universo su cui conduciamo tutti i ragionamenti sviluppati in questo rapporto. La tabella con tutte le inchieste intercettate divise per provincia e anno è consultabile sul sito del Laboratorio alla pagina <http://www.adir.unifi.it/laboratorio/tabella.htm>

<sup>3</sup> Per 3 di queste non siamo riusciti a stabilire se ha preso avvio un vero e proprio procedimento penale.

<sup>4</sup> Merita evidenziare che 4 inchieste monitorate dopo ottobre 2016 (Lanciano 2019, Napoli 2018, Brescia 2017 e Trani 2017) si riferiscono a fatti antecedenti l'entrata in vigore della legge 199, per cui la vicenda è disciplinata dal vecchio art. 603-bis c.p.

**Fig. 1 | Tabella delle inchieste per sfruttamento lavorativo individuate anno per anno, con indicazione dei procedimenti penali avviati, delle denunce degli sfruttati e del coinvolgimento di vittime richiedenti asilo o titolari di protezione umanitaria<sup>5</sup>**

Periodo	Tutti i settori			
	Totale casi	di cui procedimenti penali avviati	di cui su denuncia dei lavoratori	di cui procedimenti in cui sono state individuate vittime richiedenti asilo o titolari di protezione umanitaria
2011-2015	14	12	3	3
2016	6	6	0	2
2017	25	25	1	9
2018	64	60	6	21
2019	121	114	13	26
2020	127	103	12	22
2021	101	81	14	3
<b>Totale</b>	<b>458</b>	<b>401</b>	<b>49</b>	<b>86</b>

La tabella evidenzia che la crescita del numero dei procedimenti non è frutto di un numero crescente di denunce<sup>6</sup>: sono ancora complessivamente pochi – 49 su 458 – i casi in cui gli autori del fatto vengono individuati grazie ad una segnalazione dei lavoratori, pur inserendo tra questi le situazioni in cui i lavoratori denunciano lo sfruttamento nel corso di un’ispezione amministrativa. Anche considerando il rapporto tra il numero di denunce per anno e l’incremento dei procedimenti rilevati, non emerge alcuna progressione significativa: dal 2018 al 2021, infatti, il numero di segnalazioni oscilla tra le 5 e le 14 per anno, con una leggera flessione nel 2020. A livello nazionale solo poco più del 10% dei procedimenti è basato su denunce.

Analizzando le 49 inchieste attivate in base a una denuncia, emerge che esse si concentrano in territori ove sono presenti sistemi di collaborazione tra le Procure ed altri attori o enti del territorio che, molto spesso, hanno intercettato situazioni problematiche e veicolato le segnalazioni dei lavoratori. Due esempi emblematici sono rappresentati dalle Province di Foggia, dove su 7 procedimenti avviati negli anni 2019 e 2020, quattro sono basati su denunce, e Prato, dove nello stesso biennio, si registrano 8 denunce che hanno portato a 4 dei 6 procedimenti individuati e a 4 archiviazioni. Nel primo contesto, le segnalazioni nascono dalla costante sinergia creatasi soprattutto tra inquirenti e FLAI-CGIL. A Prato, invece, è stato lo Sportello Immigrazione del Comune a sviluppare la strada aperta dal progetto *Lavoro sicuro* della Regione Toscana, dando vita a un coordinamento tra attori sociali, tra cui l’Altro diritto e la CGIL, che operano in stretta collaborazione con la locale Procura sia sul versante delle segnalazioni che su quello della messa in protezione delle vittime di sfruttamento<sup>7</sup>. Oltre all’approccio cosiddetto “multi-agenzia” nella fase di emersione del fenomeno, il fattore precipuo di stimolo che ha indotto i lavoratori a raccontare le prevaricazioni subite sembra essere la crescente attenzione dei networks alla protezione delle vittime. Questo è un punto su cui torneremo.

<sup>5</sup> Questi ultimi due dati vanno considerati in riferimento non al totale dei casi (riportati nella prima colonna) ma ai procedimenti in cui si è avuta notizia che è stata avviata l’azione penale (seconda colonna)

<sup>6</sup> È difficile dire se la l.199/2016 ha avuto un impatto sulle denunce. Proporzionalmente, infatti, sembrano maggiori le denunce presentate nel periodo precedente alla sua entrata in vigore, che sono 3 su 14 e, quindi, poco più del 20% (Lecco, 2015 e Pesaro, 2015, entrambe su iniziativa della CGIL, e Santa Maria Capua Vetere, 2014, su iniziativa di un lavoratore), ma il numero di inchieste è troppo piccolo per dire che il dato è rilevante.

<sup>7</sup> Con la Procura di Prato, l’Altro diritto ha stipulato un Protocollo per la repressione dello sfruttamento lavorativo; a fine 2021 il Comune di Prato si è fatto promotore di un protocollo con la Procura sottoscritto dai sindacati e tutti gli attori attivi sul tema nel territorio.

A partire dal 2019, sono sicuramente cambiate le modalità di intervento degli organi di Polizia che, spesso, agiscono con *task force* provinciali o interregionali (come, del resto, impone la frequente “*migrazione interna*” dei lavoratori, che si spostano da una regione all’altra alla ricerca di occasioni di lavoro che, soprattutto in agricoltura, seguono il ciclo biologico delle colture) e che coinvolgono l’Ispettorato Nazionale del Lavoro (nel cui ambito opera il personale del Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro), gli altri reparti dell’Arma dei Carabinieri, forze ispettive della Guardia di Finanza, servizi di Polizia Giudiziaria variamente combinati e, infine, il personale delle Aziende Sanitarie Locali<sup>8</sup>.

Dall’analisi delle inchieste di cui si sono potuti visionare gli atti processuali, la sinergia operativa delle Forze di Polizia appare fondamentale tanto nel corso dei primi controlli, quanto durante le indagini. Il concorso di competenze (in parte) diverse, infatti, consente di decodificare in maniera più efficace le strategie di sfruttamento, specie quando queste sono complesse come, ad esempio, nei casi in cui alcuni lavoratori sono impiegati in nero ed altri con contratto (per cui occorre ricostruire con attenzione le singole posizioni contrattuali, contributive e previdenziali, anche in considerazione del fatto che pure la manodopera regolare, in realtà, è generalmente impiegata per un monte ore superiore a quello sancito dal contratto); o quando i lavoratori – come spesso accade – sono costretti a restituire una parte del compenso ai datori di lavoro. La collaborazione multi-agenzia è, poi, utile quando sono coinvolte agenzie di somministrazione del lavoro o cooperative, quando ci si trova di fronte a catene di appalti e sub-appalti, o, infine, quando, in vista dell’applicazione di misure reali che hanno come destinatario l’imprenditore (come il sequestro o la confisca), è necessario compiere accertamenti patrimoniali e quantificare il profitto del reato.

Va, in particolare, sottolineata l’importanza delle mediatrici e dei mediatori culturali<sup>9</sup>, che hanno un ruolo fondamentale nel raccogliere le dichiarazioni delle vittime nell’immediatezza dei fatti. Il contributo conoscitivo dei lavoratori è imprescindibile per accertare il loro stato di bisogno; per avere un quadro chiaro del ruolo dei vari sfruttatori, soprattutto quando, accanto al datore di lavoro formale, figurano datori di fatto che svolgono un ruolo attivo nella direzione e il controllo della manodopera; per ricostruire le concrete modalità di sfruttamento e le condizioni alloggiative delle vittime (soprattutto quando, nel corso delle indagini, il luogo di lavoro non è stato sottoposto ad attività di osservazione); ed infine, per individuare eventuali ulteriori persone che hanno lavorato per l’imprenditore in periodi diversi.

## 1.1. La distribuzione geografica delle inchieste

Per quanto riguarda l’ubicazione geografica delle inchieste, la loro distribuzione sul territorio nazionale è abbastanza omogenea: complessivamente, sono 138 i procedimenti di competenza di Procure del Nord Italia, 138 quelli del Centro Italia e 182 quelli del Meridione<sup>10</sup>.

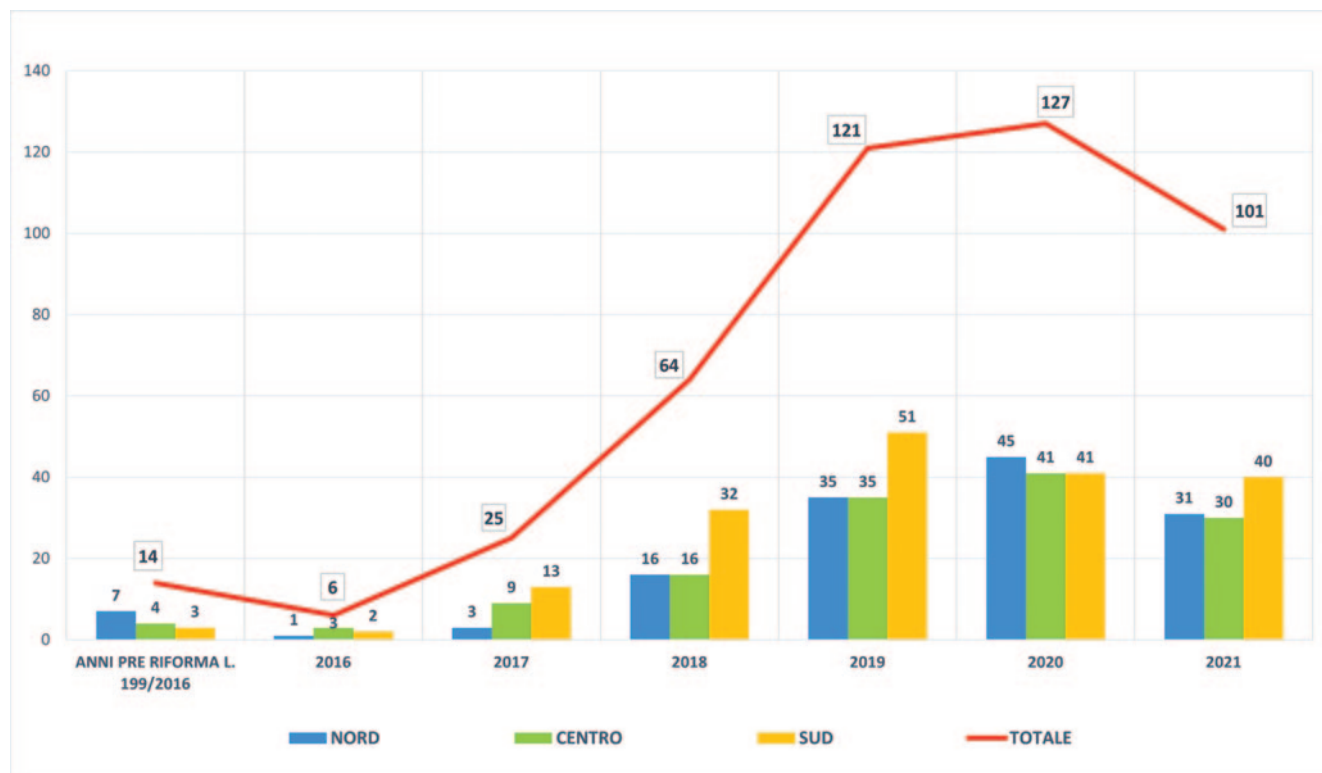
Le proporzioni interne di questa ripartizione, però, sono cambiate nel tempo (Fig. 2): considerando il numero di procedimenti attivati di anno in anno, inizialmente le inchieste erano prevalentemente incardinate al Sud (nel 2017, ad esempio, su 25 casi di sfruttamento, 13 riguardavano il Sud, 9 il Centro e solamente 3 le regioni del Nord). A partire dal 2019 è cresciuta in maniera consistente la cifra delle indagini nel Centro e nel Nord Italia (su 121 vicende, 51 erano relative al Meridione, mentre le restanti si ripartivano in maniera identica tra Centro e Nord Italia) e, nel 2020, le proporzioni si sono addirittura invertite, tanto che, su 127 inchieste, sono state ben 45 quelle delle Procure del Nord, a fronte di 41 vicende relative alle regioni centrali e altrettante nel Sud Italia. Nel 2021 i dati indicano che le inchieste nel Mezzogiorno sono tornate a essere leggermente maggioritarie: sono 40 i procedimenti incardinati al Sud, contro 31 inchieste nel Nord e 30 del Centro della Penisola. Questo dato però, come detto, essendo riferito all’ultimo anno di rilevazione, è soggetto ad assestamento.

<sup>8</sup> Un esempio è rappresentato dalla *task force* A.L.T. *Caporalato!*, istituita nell’ambito dell’omonimo progetto, finanziato col Fondo Nazionale Politiche Migrazioni 2019 che, tra le varie azioni, prevede appunto l’istituzione di *task force* ispettive multi-agenzia, con l’affiancamento di mediatori culturali OIM, i cui territori di intervento sono quelli ove lo sfruttamento in agricoltura appare più rilevante come, ad esempio, il Lazio e, in particolare, l’Agro pontino, il Veneto e la Puglia.

<sup>9</sup> Un importante contributo sotto questo profilo è stato dato dal “Protocollo di collaborazione tra l’Ispettorato Nazionale del Lavoro e l’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni” del marzo 2021, visionabile al sito <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/progetti/Documents/prot.llo-d-intesa-INL-OIM.pdf>.

<sup>10</sup> Delle 21 inchieste su cui abbiamo poche informazioni, l’unico dato certo è l’ubicazione geografica: inserendole nel totale delle notizie raccolte, la distribuzione diventa: 141 Nord (+3), 148 Centro (+10) e 190 (+8) Sud = 479 (458 seguite + 21 solo notizia sommaria).

**Fig. 2** | **Variazione delle inchieste per anno e per zona geografica**



Questi dati non devono essere considerati indicatori di un cambiamento della distribuzione geografica dello sfruttamento nel corso del tempo. Più probabilmente a mutare è stata la prospettiva degli inquirenti, che sembrano aver smesso di concepire il fenomeno come prevalentemente localizzato nel settore agricolo del meridione e hanno iniziato a guardare allo sfruttamento come a un'inaccettabile strategia produttiva attuata in ogni regione di Italia.

## 1.2. Le tipologie di vittime e il loro status

In relazione alle vittime, è confermata la tendenza a impiegare in condizioni di sfruttamento cittadini stranieri: su 391 inchieste in cui siamo riusciti a ricavare la nazionalità delle vittime, 293, il 74% dei procedimenti individuati, coinvolgono solo stranieri (cioè cittadini extra U.E.<sup>11</sup>), a queste vanno aggiunte 26 inchieste in cui le vittime sono sia stranieri che cittadini dell'Unione Europea. Se si sommano i due gruppi se ne ricava che in 319 casi su 391, circa l'81%, sono coinvolti stranieri. Questo dato non deve però far passare in secondo piano il fatto che sono in crescita le condotte di sfruttamento a danno di italiani o di minorenni: sono 58 i procedimenti in cui, tra i lavoratori, vi è anche manodopera autoctona. Anche se i numeri non sono eclatanti, l'aumento delle inchieste che contano tra le vittime cittadini italiani è sconcertante (anche perché sono più difficilmente individuabili delle vittime "straniere" chiamate, di tanto in tanto, a dover attestare il loro status occupazionale per rinnovare i permessi di soggiorno): dopo essere state pochissime unità nei primi anni, queste inchieste dal 2018 si assestano tra le 10 e le 15 l'anno (Fig. 3 e 4). Il numero appare leggermente in calo (12) nel 2021 ma, anche in questo caso, occorre tener conto dei tempi tecnici che richiedono le inchieste, per cui il dato è provvisorio. Il numero di inchieste che coinvolgono solo o anche cittadini dell'Unione Europea ha lo stesso andamento: fino al 2017 si registrano poche unità, che diventano 17 nel 2018, per poi assestarsi tra le 20 e le 30 nel 2019-2020 e decrescere leggermente nel 2021, quando i procedimenti che coinvolgono solo cittadini comunitari sono 17.

<sup>11</sup> Si ricorda che a norma del T.U.I. sono "stranieri" i cittadini di paesi non aderenti all'Unione Europea, non quelli non italiani.

**Fig. 3 | Tabella su cittadinanza vittime<sup>12</sup>**

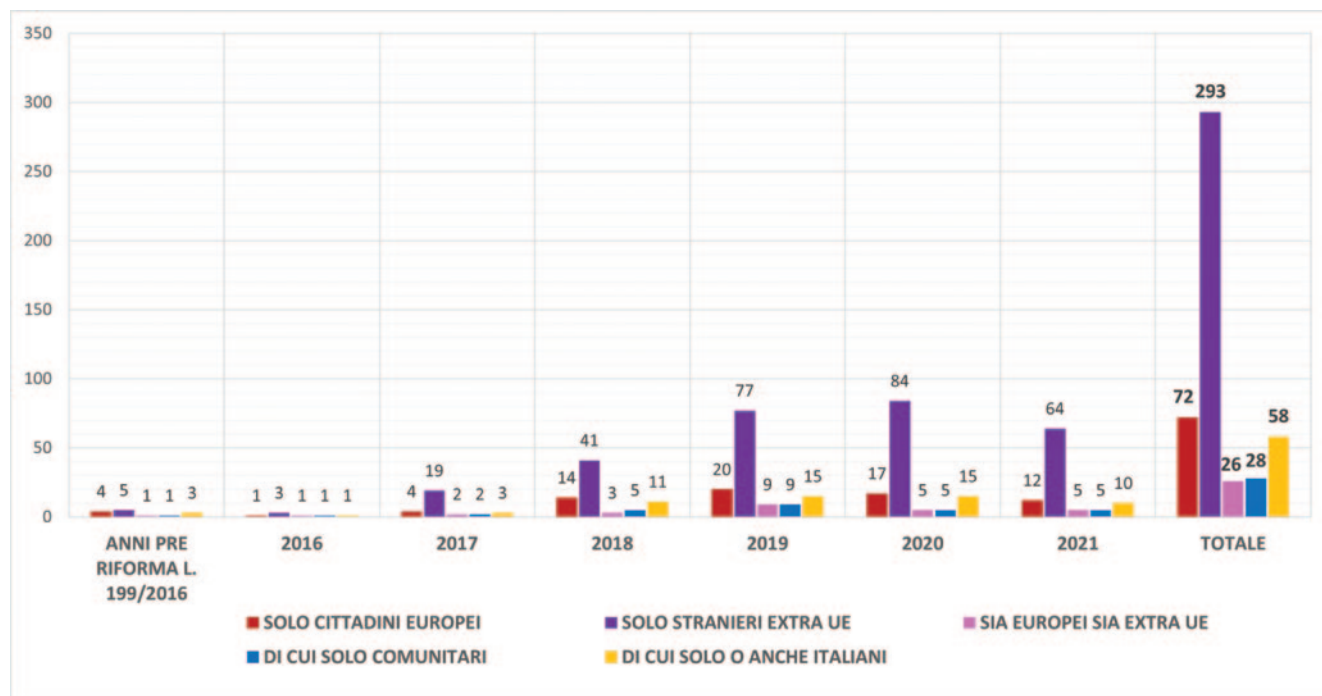
Periodo	Tutti i settori					
	Totale casi	Totale casi in cui è stato possibile risalire alla nazionalità delle vittime	Solo cittadini europei	Solo stranieri extra-UE	Cittadini sia europei che extra-UE	di cui solo o anche italiani
2011-2015	14	10	4	5	1	3
2016	6	5	1	3	1	1
2017	25	25	4	19	2	3
2018	64	58	14	41	3	11
2019	121	106	20	77	9	15
2020	127	106	17	84	5	15
2021	101	81	12	64	5	10
<b>Totale</b>	<b>458</b>	<b>391</b>	<b>72</b>	<b>293</b>	<b>26</b>	<b>58</b>

Dal monitoraggio è emerso un altro dato allarmante: sono ben 15 le inchieste in cui, tra le vittime, vi sono minorenni, con la precisazione che oltre la metà di questi casi si riferisce a fatti degli ultimi due anni. Il maggior impiego di lavoratori autoctoni, cittadini UE o minori di età sembra accentuato dall'impatto dell'epidemia di Covid-19 sul mercato del lavoro: a fronte di un aumento della disoccupazione, molte famiglie si sono trovate a sperimentare una situazione di povertà, aggravata dal non sempre agevole accesso agli ammortizzatori sociali. Per quanto riguarda il lavoro minorile, sono numerose le ricerche internazionali che mettono in evidenza una correlazione con la chiusura delle scuole ed il bisogno, proprio di molti nuclei familiari, di accedere ad ulteriori fonti di reddito<sup>13</sup>. Complessivamente, comunque, i dati confermano la tendenza a impiegare soprattutto migranti extra-UE e, in misura minore, cittadini comunitari.

<sup>12</sup> I numeri riportati nella tabella e nel grafico successivo non si riferiscono alle singole vittime ma alle inchieste. Come è evidente dai numeri riportati nella tabella, rispetto al totale di 458 casi di sfruttamento non è stato possibile risalire con certezza alla nazionalità delle vittime coinvolte in 67 casi.

<sup>13</sup> V., ILO and UNICEF, *Covid 19 and child labour: a time of crisis, a time to act*, in <https://www.datocms-assets.com/30196/1607940626-covid-19-and-child-labour.pdf>.

**Fig. 4 | Grafico relativo alla cittadinanza delle vittime di sfruttamento<sup>14</sup>**



Tra le lavoratrici e i lavoratori extra-UE si registra un maggiore coinvolgimento di stranieri regolarmente soggiornanti: nei 193 casi, su 293, in cui è stato possibile risalire allo status giuridico delle vittime straniere, sono 90 le vicende che vedono coinvolti solo stranieri regolari e 58 quelle in cui sono stati interessati sia stranieri regolari sul territorio, sia persone sprovviste del Titolo di Soggiorno.

I procedimenti in cui tutta la manodopera è risultata priva di un Permesso di Soggiorno sono 45, distribuiti in maniera omogenea sul territorio nazionale: tendenzialmente si tratta di episodi che coinvolgono un numero di lavoratori, ovviamente contenuto, ingaggiati senza contratto e quindi vittime di una “doppia irregolarità”.

Questo dato, che era emerso anche dai precedenti rapporti e che si mantiene costante nel corso degli anni, deve essere letto insieme a quello secondo cui sono solo 64 su 458 i procedimenti in cui le lavoratrici e i lavoratori erano tutti impiegati in nero, a fronte di ben 103 inchieste in cui le vittime sono tutte assunte con un contratto formale comprovante almeno la sussistenza del rapporto di lavoro. Nella maggior parte dei casi, il datore di lavoro si è avvalso in parte di manodopera irregolare e, in parte, di dipendenti formalmente assunti (e non è raro che ai primi venissero riservate condizioni di lavoro peggiori). Ovviamente, i dati appena riportati sono parziali ed approssimati per difetto: individuare i procedimenti in cui lavoratrici e lavoratori sono privi di un contratto, infatti, non è agevole, perché manca una traccia formale del rapporto di lavoro e, comunque, su 458 inchieste, sono 201 quelle in cui si è potuto ricostruire, a grandi linee, la posizione lavorativa delle vittime, utilizzando gli atti acquisiti e le notizie riportate dalla stampa.

Il dato è comunque indicativo del fatto che i datori di lavoro preferiscono regolarizzare, almeno formalmente, il rapporto di lavoro: infatti stipulando un contratto che non rispecchia le reali condizioni di lavoro, l'imprenditore consegue un risparmio sui costi di produzione e, al tempo stesso, crea uno schermo, che oltre a celare lo sfruttamento, lo tutela dal delitto previsto all'art. 22 T.U.I., che vieta di assumere lavoratori privi di Permesso di Soggiorno, delitto che gli inquirenti possono accertare tramite uno sforzo investigativo praticamente nullo.

È difficile determinare il tipo di Permesso di Soggiorno degli stranieri regolari vittime di sfruttamento perché, sul punto, non esistono dati ufficiali. Come emerge dalla prima tabella riportata (Fig. 1), il Laboratorio ha intercettato

<sup>14</sup> Nel grafico viene evidenziato anche il numero dei cittadini dell'Unione non italiani sfruttati, che nella tabella precedente si ricava solo per sottrazione. Questo gruppo di vittime è indicato con la dicitura “comunitari”.

ben 86 vicende in cui lavoratrici e lavoratori sfruttati erano, almeno in parte, richiedenti la protezione internazionale o titolari di protezione umanitaria (con una netta prevalenza dei primi rispetto ai secondi).

La cifra è approssimata per difetto, perché le notizie dei *media* solo raramente riportano tale informazione che, quindi, è stata ricavata, in via prevalente, dai casi in cui le Procure hanno trasmesso gli atti al Laboratorio (circa un quinto delle notizie complessivamente raccolte). Rispetto alle singole annualità, l'impiego delle persone richiedenti asilo emerge soprattutto negli anni 2019 e 2020, con una consistente flessione nel 2021: nella maggior parte dei casi, essi erano regolarmente assunti. Le persone richiedenti la protezione internazionale rappresentano le vittime perfette dello sfruttamento lavorativo così come emerge dai dati: sono persone regolarmente soggiornanti sul territorio, con le quali si può stipulare un contratto, ma, al tempo stesso, dallo status sia giuridico che sociale fragile. Sono fragili giuridicamente perché il titolo di soggiorno è in perenne rinnovo, di sei mesi in sei mesi; socialmente perché l'accoglienza negli appositi centri deve venire meno se conseguono un reddito superiore all'assegno sociale, previsione che li spinge ad accettare che il contratto non (cor)risponda alla realtà del rapporto di lavoro.

Il dato conferma una tendenza – definita “profughizzazione” dello sfruttamento lavorativo – evidenziata non solo nei *report* sovranazionali<sup>15</sup> e dalle ricerche qualitative<sup>16</sup>, ma anche dalle dichiarazioni dei sindacalisti, degli operatori del terzo settore e dei giudici delle Sezioni Specializzate (il nostro tassello investigativo è stato operato su quella del Tribunale di Firenze) dinanzi alle quali viene impugnato il diniego delle Commissioni Territoriali. In questa sede, le persone richiedenti asilo riferiscono spesso di episodi di sfruttamento sui quali, però, di norma, è praticamente impossibile aprire inchieste, visto che i racconti si riferiscono a situazioni non più attuali. La tempestività dell'inchiesta è, infatti, un elemento essenziale per procedere contro lo sfruttamento perché, quando la condotta non è più in essere, gli accertamenti necessari per perseguire gli autori del reato si fanno molto più complessi, se non impossibili. Non è un caso che la maggior parte dei provvedimenti di archiviazione che il Laboratorio è riuscito ad acquisire (circa una ventina) in motivazione diano conto di questo ostacolo. Merita di essere sottolineato che le ricerche qualitative, come emerge dai testi citati nell'ultima nota, sottolineano la presenza del fenomeno soprattutto nel settore agricolo, mentre i dati che abbiamo raccolto indicano che esso tende a caratterizzare in maniera pressoché analoga tutti i settori produttivi: i dati in possesso del Laboratorio situano al 21% le inchieste in agricoltura (48 su 220 inchieste), a fronte del 18%, 86 casi su 458, a livello generale.

In alcune inchieste le vittime venivano reclutate direttamente nei Centri di Accoglienza (C.A.S.), a conferma del fatto che tali strutture rappresentano, per gli imprenditori, un ottimo bacino dal quale attingere manodopera da impiegare in condizioni di sfruttamento. Anche perché su questi lavoratori opera, come accennato, un ulteriore condizionamento: quello di non poter avere un reddito (denunciato) superiore all'importo annuo dell'assegno sociale, pari ad euro 5.983,64 euro, pena la revoca dell'ammissione alle misure di accoglienza. Questa situazione crea un cortocircuito per cui, da un lato, chi richiede asilo è indotto a cercare un impiego, perché il sostegno economico offerto in corso di accoglienza non è pensato per provvedere ai bisogni dei familiari rimasti nel Paese di origine<sup>17</sup>; e, dall'altro, è disposto a lavorare molte ore per paghe bassissime, per non rischiare la revoca del beneficio.

Tra le vicende che abbiamo seguito ci sono due casi significativi in cui il reclutamento è avvenuto direttamente all'interno delle strutture di accoglienza, uno relativo al settore agricolo e l'altro al volantinaggio. Il primo è un procedimento del 2018 a carico di due imprenditori agricoli di Marsala, che impiegavano nella vendemmia e nella raccolta di olive numerosi lavoratori stranieri, prelevandoli direttamente dai C.A.S.

<sup>15</sup> UNODC, *Global report on trafficking in persons*, 2016, p. 17, in <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>; ICAT (2017), *Trafficking In Persons And Refugee Status*, p. 2, in <http://icat.network/sites/default/files/publications/documents/ICAT-IB-03-V.2.pdf>.

<sup>16</sup> Cfr. M. Omizzolo, “Sfruttamento lavorativo e caporalato in Italia: la profughizzazione del lavoro in agricoltura e il caso dei braccianti indiani dell'Agro Pontino”, *Costituzionalismo.it*, 2 (2020); i saggi di D. Di Sanzo e G. Ferrarese e di J.R. Bilongo in Osservatorio Placido Rizzotto FLAI-CGIL, *Agromafie e caporalato Quinto rapporto*, Roma: Ediesse Futura, 2020; J.R. Bilongo e M. Omizzolo, “La crescente ‘profughizzazione’ del lavoro agricolo in Italia”, in D. Di Sanzo (a cura di), *Italia-Rifugio. Storia, rappresentazioni e condizioni dei richiedenti asilo e dei rifugiati a trent'anni dalla morte di Jerry Essan Masslo*, Brienza: Edizioni Le Penseur, 2019; N. Dines e E. Rigo, “Postcolonial Citizenships and the ‘Refugeeization’ of the Workforce: Migrant Agricultural Labor in the Italian Mezzogiorno”, in S. Ponzanesi, G. Colpani (eds.), *Postcolonial Transitions in Europe: Contexts, Practices and Politics*, London: Rowman and Littlefield, 2015.

<sup>17</sup> Sul peso rappresentato per i migranti da quello che potremmo definire *gift-bondage*, per enfatizzarne la specularità con il *debt-bondage*, si rinvia a E. Santoro, “La protezione delle vittime di sfruttamento lavorativo: una pratica sovversiva di alcuni capisaldi del sistema di governo delle migrazioni. Un'analisi a partire dall'esperienza italiana”, § 4, *Sociologia del diritto*, 2021. L'articolo costituisce parte integrante del report di ricerca redatto dal Centro interuniversitario di ricerca nell'ambito del progetto *Diagrammi Nord*.

Il secondo riguarda un'inchiesta del 2020 della Procura di Firenze in cui si procede per associazione per delinquere e sfruttamento lavorativo di circa 80 migranti, una parte dei quali richiedenti asilo ospiti del sistema di accoglienza (sono stati proprio gli operatori del centro di accoglienza a segnalare la vicenda), che venivano impiegati in attività di volantinaggio per circa 13 ore al giorno e 2,50 euro l'ora.

### 1.3. La distribuzione nei diversi settori produttivi

Le inchieste che riguardano lo sfruttamento in agricoltura, che esamineremo nel dettaglio, sono ancora quelle numericamente più rilevanti, ma sono in crescita i procedimenti che riguardano comparti produttivi diversi: tra questi sono consistenti i casi in cui lavoratrici e lavoratori sono stati impiegati in attività di volantinaggio (ben 12 inchieste, equamente distribuite tra il Centro ed il Nord Italia), presso i distributori di benzina o gli autolavaggi (ben 13 procedimenti, tutti di competenza di Procure del Centro e del Nord Italia, salve due vicende di competenza, rispettivamente, delle Procure di Bari e Catania), nella logistica o nei trasporti (19 procedimenti, ancora una volta prevalentemente seguiti da Procure del Centro-Nord, ad eccezione di 3 inchieste di competenza di Siracusa e Lamezia Terme).

Si conferma significativo anche il numero di vicende relative al settore dell'industria, soprattutto manifatturiera, con una netta prevalenza di procedimenti concernenti la manifattura tessile, gestita quasi esclusivamente da imprenditori cinesi<sup>18</sup>. Numericamente consistenti sono pure le inchieste relative alla lavorazione del pellame su scala industriale (8 procedimenti) e quelle che riguardano la cantieristica navale (ben 7 procedimenti)<sup>19</sup>.

Al contrario, continuano a riscuotere scarsa attenzione i settori dell'edilizia (con 9 inchieste), del turismo (con 15 processi) e dell'attività di cura (con 7 processi). Questo dato è preoccupante perché, come abbiamo già sottolineato nei precedenti rapporti, si pone in contro-tendenza con quanto emerge dalle ricerche sociologiche e dalla percezione di sindacalisti e operatori del Terzo Settore. Rispetto a tali comparti, quindi, emerge una incapacità di rilevare lo sfruttamento esistente, che è comprensibile nel settore della cura, dato che lo sfruttamento si verifica all'interno delle case private, ma meno facile da spiegare nell'edilizia e nel turismo.

---

<sup>18</sup> Di nazionalità cinese sono i soggetti coinvolti in ben 34 procedimenti su 35 relativi alla manifattura tessile. Peraltro, dalla dislocazione dei procedimenti sul territorio nazionale si ricava anche che, pur essendo numericamente consistente l'incidenza dei procedimenti gestiti dalla Procura di Prato, anche in ragione dell'estensione della comunità cinese e del suo ruolo attivo all'interno dell'imprenditoria pratese, del pari notevole è il numero di inchieste di competenza della Procura di Mantova (7) e di Torino (4).

<sup>19</sup> Sempre nel settore dell'industria, 5 sono i procedimenti per sfruttamento di manodopera impiegata nel settore metalmeccanico; 3 quelli che riguardano la lavorazione di bancali; 3 quelli che concernono la lavorazione di materiale plastico; 3 in cui i lavoratori venivano impiegati nella produzione di mascherine; 1 che riguarda l'installazione e realizzazione di pannelli fotovoltaici; 1 in cui le vittime erano assunte nel settore dell'imbottitura dei divani; 1 che riguarda la produzione di guarnizioni in gomma.

## Lo sfruttamento lavorativo in agricoltura

Il lavoro agricolo rimane il comparto produttivo in cui si sviluppa la maggior parte delle inchieste: sono 220 su 458 le vicende relative all'agricoltura e alle cosiddette "attività connesse" e, se ci si limita ai casi in cui sicuramente è stato avviato un processo penale, il rapporto è di 208 procedimenti su 401.

Se, però, si analizzano i dati raccolti di anno in anno, ci si accorge che, a partire dal 2019, la proporzione tra procedimenti relativi al settore agricolo e quelli in altri settori è leggermente cambiata (Fig. 5): dalla riforma del 603-bis<sup>20</sup> fino al 2018 più della metà delle vicende si riferiva al settore primario (su 25 inchieste relative al 2017, erano 14 quelle in cui le vittime erano impiegate in questo settore; nel 2018, su 64 processi, erano 43) mentre – a partire dal 2019 – i processi relativi all'agricoltura sono un po' meno della metà di quelli complessivi (55 su 121 per l'anno 2019; 51 su 127 per il 2020 e, infine, 49 su 101 per l'anno 2021).

**Fig. 5 | Tabella inchieste relative al settore agricolo a confronto con tutti i settori**

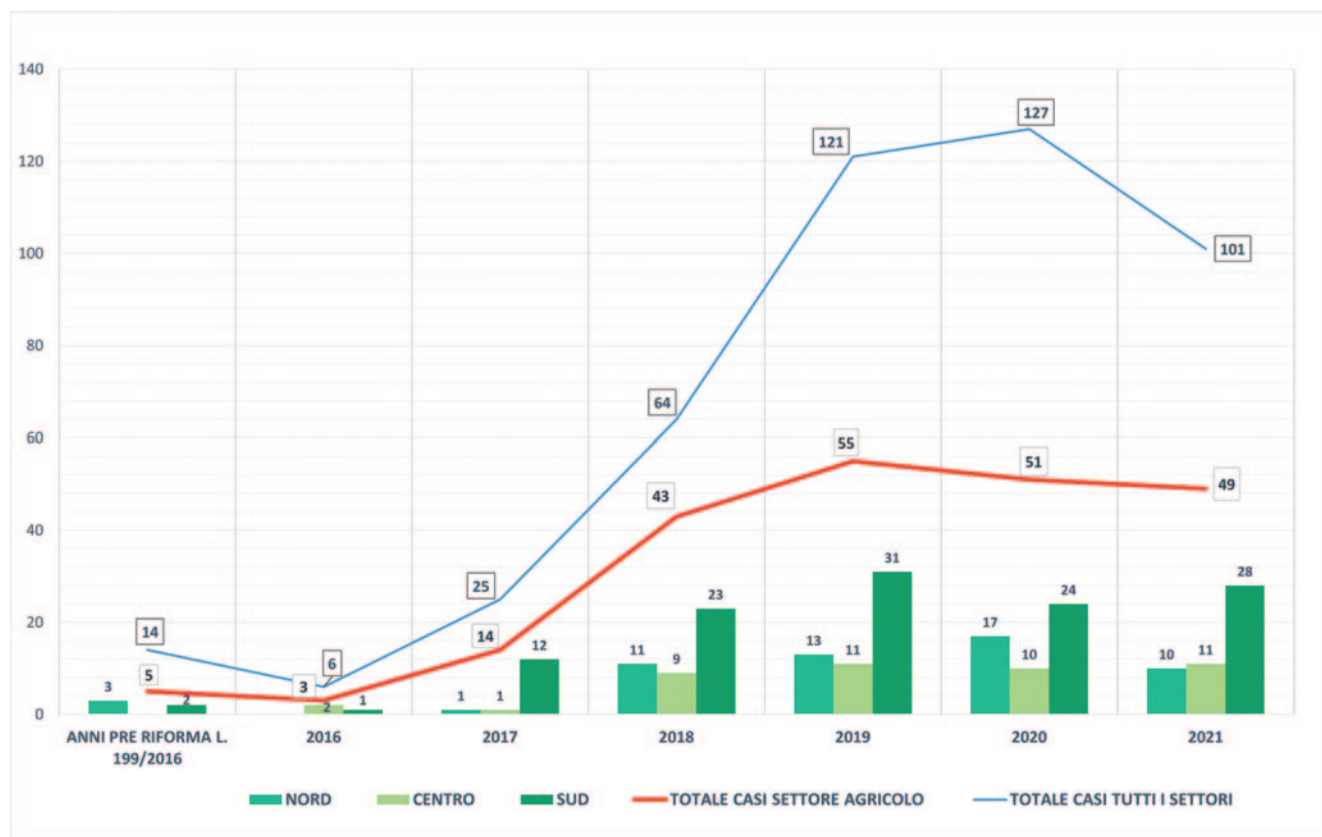
Periodo	Tutti i settori				Agricoltura			
	Totale casi	di cui procedimenti penali avviati	di cui su denuncia dei lavoratori	di cui procedimenti in cui sono state individuate vittime richiedenti asilo o titolari di protezione umanitaria	Totale casi	di cui procedimenti penali avviati	di cui su denuncia dei lavoratori	di cui procedimenti in cui sono state individuate vittime richiedenti asilo o titolari di protezione umanitaria
2011-2015	14	12	3	3	5	2	1	2
2016	6	6	0	2	3	3	0	1
2017	25	25	1	9	14	14	1	4
2018	64	60	6	21	43	42	1	17
2019	121	114	13	26	55	55	9	13
2020	127	103	12	22	51	51	10	11
2021	101	81	14	3	49	41	6	0
<b>Totale</b>	<b>458</b>	<b>401</b>	<b>49</b>	<b>86</b>	<b>220</b>	<b>208</b>	<b>28</b>	<b>48</b>

Un altro dato interessante è che le inchieste sull'agricoltura sono prevalentemente incardinate presso le Procure del Sud Italia (Fig. 6): questo aspetto emerge chiaramente per gli anni 2017-2018 (per il 2017, su 14 procedimenti relativi al settore agricolo, ben 12 riguardavano il Meridione; nel 2018, il rapporto era di 23 inchieste su 43) ma, a dire il vero, trova conferma anche nel monitoraggio dal 2019 al 2021, anche se con una leggera flessione, per cui le vicende del Sud Italia sono poco più della metà di tutte quelle che coinvolgono lavoratori agricoli (31 su 55 per il 2019; 24 su 51 per il 2020; 28 su 49 per il 2021). La tabella riportata sopra (Fig. 5) indica anche, per ogni anno, il numero delle inchieste che si sono basate su una denuncia, nonché la cifra di quelle che coinvolgono richiedenti asilo. Per rendere comprensibili le specificità del settore agricolo, la tabella riporta anche i dati relativi al complesso delle inchieste di cui abbiamo avuto notizie.

Nel grafico sottostante (Fig. 6) la distribuzione per zone geografiche delle inchieste individuate è rappresentata tramite due linee che indicano tanto l'andamento delle inchieste in agricoltura, quanto l'andamento di tutti i procedimenti individuati, al fine di contestualizzare i dati delle singole zone.

<sup>20</sup> Come è noto, il vecchio art. 603-bis c.p. sanzionava non lo sfruttamento lavorativo, ma solo l'intermediazione a esso finalizzata, il caporalato, considerata una pratica tipica dell'agricoltura. Tuttavia, i dati che abbiamo raccolto mostrano che probabilmente la disposizione non era in grado di operare in maniera efficace neppure rispetto a questa attività. Infatti, le inchieste relative al settore agricolo ante 2016 sono proporzionalmente meno rispetto a quelle degli anni immediatamente successivi alla modifica dell'articolo.

**Fig. 6 | Andamento inchieste sfruttamento lavorativo per zona geografica: tutti i settori e agricoltura a confronto<sup>21</sup>**



Sicuramente i dati rispecchiano l'importanza che il settore primario riveste nelle regioni del Sud Italia, come testimonia il fatto che, in quelle aree, vi è una concentrazione di manodopera agricola: secondo l'ultima rilevazione INPS sulla distribuzione territoriale degli operai agricoli dipendenti, in base al luogo di lavoro, nell'anno 2020 il Sud è l'area geografica con il maggior numero di lavoratori agricoli, pari al 37%<sup>22</sup>.

Tuttavia, una simile concentrazione geografica risente anche del fatto che la maggior parte delle strategie di intervento e delle risorse stanziate a livello nazionale e locale riguarda proprio lo sfruttamento in agricoltura nel Meridione. D'altra parte, appare poco verosimile che, nelle regioni meridionali, settori come l'edilizia e il turismo non siano interessati dallo sfruttamento lavorativo, se non in maniera marginale. La prova più eclatante di questa focalizzazione dell'attenzione è data dalla rubrica della l. 199/2016, denominata "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo". D'altra parte, anche l'art. 603-bis c.p., nella sua versione originaria, venne introdotto dal D.L. 138/2011 proprio in seguito a gravi episodi di sfruttamento verificatisi nelle campagne di Nardò. Si può quindi ipotizzare che l'attuale incidenza del lavoro agricolo sfruttato nel Sud Italia sia, in parte, dovuta alla concentrazione dell'attenzione sul fenomeno: si trova quello che si cerca!

Questa concentrazione dell'attenzione però non si traduce in un apprezzabile aumento dell'incidenza delle denunce sul numero complessivo di procedimenti. Anche in questo particolare ambito, essa rimane numericamente contenuta: sono solo 28 su 208 le inchieste basate su segnalazione dei lavoratori, nella maggior parte dei casi veicolate o favorite da soggetti terzi. Per cui la percentuale, pari al 12,8%, è simile a quella registrata del 13,4% relativa al complesso delle inchieste, con numeri leggermente più alti per gli anni 2019 e 2020 che, rispettivamente, contano

<sup>21</sup> Il grafico riporta oltre la linea dell'andamento delle inchieste nel settore agricolo anche quella del totale delle inchieste per permettere la contestualizzazione dei dati relativi alle singole zone.

<sup>22</sup> V., INPS, *Mondo Agricolo*, 2020, p. 2, in <https://www.inps.it/osservatoristatistici/api/getAllegato/?idAllegato=1003>. Sempre in base al rapporto, le regioni in cui si concentra il maggior numero di lavoratori sono la Puglia (16,1%), la Sicilia (14,1%), l'Emilia-Romagna (9,4%) e la Calabria (9,3%).

il primo 9 ed il secondo 10 denunce. L'unica zona in cui si registra una concentrazione di inchieste basate su denunce<sup>23</sup> è, come detto, quella del foggiano dove sono 4 su 7 complessive concernenti il settore agricolo.

Un altro dato che merita attenzione è che, nel settore primario, si concentrano circa la metà dei 64 procedimenti in cui tutte le vittime di sfruttamento erano impiegate senza contratto in nero. Ciò è in linea con le rilevazioni ISTAT del 2020, secondo cui questo settore è quello con il più alto tasso di lavoro irregolare, pari al 24,2% del totale, senza tener conto dei lavoratori stranieri privi di un titolo di soggiorno e non iscritti alle liste anagrafiche<sup>24</sup>. Rispetto ai lavoratori impiegati in agricoltura, consistente ma non molto diverso rispetto a quello che si registra negli altri settori è il ricorso a manodopera straniera<sup>25</sup> cui fa riscontro un analogo coinvolgimento di lavoratrici e lavoratori stranieri nelle inchieste (fig. 7). Su 204 inchieste per le quali è stato possibile individuare la provenienza dei lavoratori sfruttati, sono 156 quelle che coinvolgono solo cittadini di Paesi terzi (pari, in percentuale, al 76% della cifra complessiva), mentre in 19 casi gli sfruttatori si avvalevano sia di stranieri che di cittadini dell'Unione. La percentuale complessiva di inchieste che coinvolgono vittime straniere è quindi dell'85%.

Come si vede, le percentuali sono leggermente superiori a quelle che riguardano il complesso dei settori produttivi: sul complesso delle inchieste individuate sono il 74% i procedimenti in cui gli sfruttatori si avvalevano esclusivamente di cittadini extraUE, mentre sono l'81% quelli in cui le vittime sono sia cittadini stranieri che dell'Unione. Dato che l'universo base di calcolo è casuale e non rappresentativo della realtà delle inchieste, lo scostamento ci sembra essere poco significativo.

Invece, contrariamente al dato sul complesso delle inchieste, in agricoltura il coinvolgimento dei cittadini italiani non appare in crescita, anche se si registra un picco nel 2020, in cui sono ben 6 i procedimenti che riguardano anche o solo cittadini italiani.

Sempre considerando la progressione annuale, cresce invece il numero di casi in cui le vittime sono cittadini dell'Unione: a fronte di sole 13 inchieste dal 2011 al 2018, sono 17 nel 2019 e già 13 nel 2020 i procedimenti in cui tra le vittime si contano anche o solo cittadini UE.

**Fig. 7 | Tabella inchieste con indicazione della provenienza delle vittime di sfruttamento: tutti i settori e agricoltura a confronto**

Periodo	Tutti i settori						Agricoltura					
	Totale casi	Totale casi in cui è stato possibile risalire alla nazionalità delle vittime	Solo cittadini europei	Solo stranieri extra-UE	Cittadini sia europei che extra-UE	di cui solo o anche italiani	Totale casi	Totale casi in cui è stato possibile risalire alla nazionalità delle vittime	Solo cittadini europei	Solo stranieri extra-UE	Cittadini sia europei che extra-UE	di cui solo o anche italiani
2011-2015	14	10	4	5	1	3	5	5	1	3	1	0
2016	6	5	1	3	1	1	3	3	0	2	1	1
2017	25	25	4	19	2	3	14	14	3	9	2	2
2018	64	58	14	41	3	11	43	43	2	38	3	3
2019	121	106	20	77	9	15	55	51	12	34	5	4
2020	127	106	17	84	5	15	51	51	8	38	5	6
2021	101	81	12	64	5	10	49	37	3	32	2	3
<b>Totale</b>	<b>458</b>	<b>391</b>	<b>72</b>	<b>293</b>	<b>26</b>	<b>58</b>	<b>220</b>	<b>204</b>	<b>29</b>	<b>156</b>	<b>19</b>	<b>19</b>

Merita di essere sottolineato che, a fronte di una generalizzata tendenza ad utilizzare manodopera di sesso maschile, in agricoltura sono ben 14 le inchieste in cui sono state sfruttate anche donne.

<sup>23</sup> Le denunce registrate per il 2019 sono così distribuite: 1 Ferrara, 1 Macerata, 1 Latina, 1 Matera, 1 Palmi, 1 Lecce, 2 Catania, 1 Foggia; nel 2020 la distribuzione delle denunce conosciute è questa: 1 Monza, 1 Verona, 1 Livorno, 1 Forlì, 1 Paola, 1 Taranto, 3 Foggia.

<sup>24</sup> V., ISTAT, *Occupazione regolare, irregolare e popolazione*, in <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=11393>.

<sup>25</sup> Questo dato è in controtendenza con quanto emerge dal X Rapporto a cura della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, secondo cui nel 2019 il settore agroalimentare aveva la più alta incidenza di rapporti di lavoro con stranieri, pari a circa il 38%. V., DIG Immigrazione, X Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia, 2020, p. 35, in [www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Pubblicato-il-X-Rapporto-annuale-Gli-stranieri-nel-mercato-del-lavoroinitalia.aspx#:~:text=Nel%202019%2C%20sono%20stranieri](http://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Pubblicato-il-X-Rapporto-annuale-Gli-stranieri-nel-mercato-del-lavoroinitalia.aspx#:~:text=Nel%202019%2C%20sono%20stranieri)

## Come sono cambiate le strategie di repressione dello sfruttamento: la situazione prima della l. 199/2016

I dati mostrano chiaramente che, per come era originariamente formulata, la fattispecie prevista dall'art. 603-bis c.p. aveva una applicazione limitata perché rendeva difficile perseguire una fetta importante di vicende, cioè quelle in cui l'autore del reato era il datore di lavoro<sup>26</sup>. Se si esaminano diacronicamente le notizie acquisite dal 2011, infatti, si nota che l'aumento delle inchieste è successivo alla riforma dell'articolo 603-bis c.p.: tale dato si spiega alla luce del fatto che la vecchia fattispecie, concentrandosi sulla condotta di "intermediazione", rendeva possibile perseguire il datore di lavoro ex art. 603-bis c.p. solo quando la parte datoriale svolgeva in prima persona l'attività di reclutamento (come è avvenuto in un procedimento della Procura di Napoli, in cui i lavoratori venivano reclutati direttamente in Bangladesh) o comunque, faceva parte di un'associazione per delinquere che aveva come reato-fine proprio lo sfruttamento lavorativo. La novella del 2016, punendo anche chi "assume, utilizza o impiega" manodopera in condizioni di sfruttamento, ha ricondotto all'area dell'art. 603-bis le condotte imputabili all'imprenditore e che prima rischiavano di rimanere impunte.

Peraltro, la difficoltà di applicare l'art. 603-bis c.p. al datore di lavoro ha fatto sì che, prima del 2016, la sua condotta venisse spesso perseguita tramite l'uso di reati diversi, come ad esempio l'estorsione, che comportano l'applicazione di una pena più severa. Prima della novella 199/2016, quando la fattispecie si incentrava sulla repressione della condotta di intermediazione, i casi in cui si è proceduto anche o solo nei confronti del datore di lavoro sono 12 su 18<sup>27</sup>: solo in 4 casi su 12, all'imprenditore è stato contestato l'art. 603-bis c.p.<sup>28</sup>.

Negli altri 8 procedimenti per fatti antecedenti alla l. 199/2016, per il datore di lavoro sono state utilizzate fattispecie diverse, più gravi rispetto all'art. 603-bis c.p.

Come si è accennato, prima della novella una delle disposizioni più utilizzate nei confronti della parte datoriale era l'estorsione, prevista dall'art. 629 c.p. L'uso di questa fattispecie è spesso avvenuto assumendo che le paghe ridotte dei lavoratori sfruttati e imposte con violenza o minaccia permettessero all'imprenditore di conseguire un indebito risparmio sui costi della produzione e che il consenso dei lavoratori si traducesse in un atto di disposizione patrimoniale. Per esempio, in un'inchiesta di Santa Maria Capua Vetere del 2015, il titolare di una impresa di saldature è stato condannato per estorsione, perché aveva licenziato un dipendente che aveva chiesto un aumento, dopo aver originariamente accettato di lavorare per circa 10 ore al giorno, per un compenso pari a 20 euro. In alternativa, si sono valorizzate non tanto le condizioni di lavoro quotidiane, ma singoli episodi estorsivi: così, la Procura di Pesaro è riuscita ad ottenere la condanna per estorsione a carico dei gestori di un cantiere autostradale, che costringevano i lavoratori a restituire circa il 70% dello stipendio percepito. L'estorsione è stata anche contestata dalla Procura de L'Aquila ai membri di un'associazione per delinquere che impiegava, in condizioni di sfruttamento, alcuni lavoratori nella ricostruzione post-sismica.

In altri casi, per perseguire il datore di lavoro autore della condotta di sfruttamento, ci si è concentrati non tanto sulle condizioni di sfruttamento imposte, quanto piuttosto sulla morte o sulle lesioni riportate dai lavoratori a causa di dette condizioni. Questo è quanto avvenuto nel noto procedimento a carico dell'imprenditore agricolo per cui lavorava Paola Clemente, deceduta mentre si trovava in un vigneto ad Andria: l'imputato è stato rinviato a giudizio nel 2020 dinnanzi al Tribunale di Trani per omicidio colposo.

Un'altra disposizione utilizzata prima della novella per colpire i datori di lavoro sfruttatori era l'art. 600 c.p. che punisce, con una pena dagli 8 ai 20 anni, la riduzione o il mantenimento in condizioni di schiavitù.

<sup>26</sup> Questa osservazione, che trova conferma nei dati raccolti, è stata messa in luce in varie occasioni ed ha costituito una delle ragioni principali che hanno portato alla riformulazione dell'art. 603-bis c.p.: cfr., in merito, soprattutto la relazione di accompagnamento al d.d.l. A.S. 2584, presentato in data 1 marzo 2011 alla Presidenza del Senato e disponibile al seguente link: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00608150.pdf>.

<sup>27</sup> In questa parte del rapporto si fa riferimento alle sole notizie in cui si è certi che sia iniziato un procedimento penale: come evidenziato sopra, infatti, le segnalazioni complessive per gli anni 2011-2016 sono 20, ma in due di queste non è chiaro se la Procura ha proceduto.

<sup>28</sup> Uno a Lecce nel 2011, e 3 nel 2016: uno a Prato, uno a Padova e uno a Napoli.

La fattispecie è stata contestata dalla Procura di Lecce per qualificare le azioni dei membri di una associazione criminale di Nardò che, secondo la ricostruzione dei Pubblici Ministeri, tra il 2008 e il 2011, reclutava cittadini extra U.E., molti irregolarmente soggiornanti sul territorio italiano, da destinare alla raccolta di angurie e pomodori<sup>29</sup>. In questo caso, l'art. 600 c.p. è stato utilizzato nei confronti di tutti i membri dell'associazione, compresi i caporali, perché alla data di commissione del fatto non era ancora stato introdotto l'art. 603-bis c.p., neanche nella sua prima formulazione, per cui neppure la condotta di intermediazione aveva autonomo rilievo penale.

Questa vicenda processuale è particolarmente interessante, perché mette chiaramente in luce la lacuna normativa che la magistratura riteneva esistere prima dell'introduzione dell'art. 603-bis c.p., e che, rispetto allo sfruttamento da parte del datore di lavoro, è rimasta fino al 2016. Infatti, la Procura aveva chiesto il rinvio a giudizio degli sfruttatori ai sensi degli artt. 603-bis c.p., 629 c.p. e 600 c.p. La Corte di Assise, in primo grado, ha escluso l'applicazione dell'art. 603-bis c.p. ai fatti in questione (perché si trattava di una fattispecie all'epoca dei fatti non in vigore), ma ha ritenuto che le condotte descritte integrassero tutti gli elementi richiesti dall'art. 600 c.p.

Il ragionamento dei giudici di primo grado è molto importante, perché analizza il rapporto tra gli artt. 600 e 603-bis c.p., chiarendo che non si tratta di due disposizioni fungibili, da usare indifferentemente per punire le medesime condotte. Le due fattispecie vengono presentate come “due cerchi concentrici: più grande quello dell'art. 603-bis c.p., più piccolo quello di cui all'art. 600 c.p., nel senso che (...) la differenza tra il reato di cui all'art. 603-bis c.p. e quello di riduzione in schiavitù sta, fondamentalmente, nella maggior gravità di quest'ultimo, connotato da una più estesa privazione della libertà di autodeterminazione e nel fatto che la riduzione in schiavitù si attaglia alle condizioni di lavoro, ma non si esaurisce in quelle”<sup>30</sup>. Muovendo da tale premessa, la Corte aveva condannato gli imputati ex art. 600 c.p. ritenendo che, nella vicenda di Nardò, i lavoratori subissero una totale dipendenza psicologica dai loro sfruttatori, perché talmente vulnerabili da non godere di un reale potere di scelta circa le condizioni di lavoro da accettare e, quindi, costretti ad essere sfruttati.

Nel 2019, la Corte d'Assise di Appello ha assolto tutti gli imputati dall'accusa di riduzione in schiavitù e ha condannato alcuni di loro per il solo delitto di estorsione, ritenuto integrato per coloro che avevano costretto alcuni lavoratori ad accettare determinate condizioni lavorative dietro minaccia di non corrispondere loro la retribuzione giornaliera o di non chiamarli più a lavorare<sup>31</sup>. La sentenza di appello non mette in discussione il rapporto tra le due fattispecie ma, a differenza di quella di primo grado, ritiene che i lavoratori non si trovassero in una condizione di sudditanza psicologica tale da configurare la “soggezione continuativa” richiesta dall'art. 600 c.p. e che, al contrario, avessero conservato la possibilità di sottrarsi allo sfruttamento. La Corte riconduce, quindi, i fatti nell'alveo dell'art. 603-bis c.p., salvo poi escluderne in concreto l'applicazione perché la norma non era ancora in vigore all'epoca dei fatti ed evidenziare espressamente l'esistenza di una lacuna normativa.

Per escludere la sussistenza della riduzione in schiavitù/servitù, la motivazione ha sterilizzato alcuni elementi di prova chiaramente indicativi di un contesto in cui la libertà di autodeterminazione era ridotta ai minimi termini<sup>32</sup> e, per altro verso, ha valorizzato circostanze che denotano un potere di scelta anche se condizionato dal bisogno

<sup>29</sup> Un'altra vicenda in cui è stato contestato l'art. 600 c.p., sempre per fatti anteriori alla novella, riguarda alcuni migranti costretti a lavorare, in condizioni di sfruttamento, nell'installazione di pannelli fotovoltaici: il procedimento, di cui non si conosce l'esito, è di competenza della Procura di Brindisi. Si è poi individuata un'inchiesta iniziata nel 2017 dalla Procura di Venezia, che riguarda condotte di sfruttamento in parte antecedenti e, in parte, successive alla riforma: inizialmente la Procura aveva contestato la riduzione in condizioni di schiavitù che, però, il giudice di primo grado, nel 2018, ha riqualificato in art. 603-bis c.p. ritenendo configurato, per il periodo antecedente all'entrata in vigore della l. 199/2016, il delitto di violenza privata.

<sup>30</sup> V., Corte D'Assise di Lecce, sentenza 13.7.2017, n. 251, con nota di D. Genovese, *Nessuno più al mondo deve essere sfruttato: nuovi strumenti per una vecchia utopia*, in Leg. Pen., 22.3.2018, disponibile sul sito: <http://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2018/03/Genovese-Approfondimenti.pdf>.

<sup>31</sup> Si tratta della sentenza della Corte di Assise di Appello di Lecce n. 2 dell'8.4.2019.

<sup>32</sup> Ad esempio, le dichiarazioni di alcuni testimoni sono state ritenute inutilizzabili, perché i dichiaranti non avevano avuto diretta percezione dei fatti narrati e, al tempo stesso, non avevano indicato con precisione le persone dalle quali li avevano appresi. Ancora, i verbali di sommarie informazioni testimoniali resi da alcuni lavoratori nell'immediatezza dei fatti non sono stati ritenuti utilizzabili perché, per i giudici, era prevedibile che le vittime si sarebbero allontanate, rendendosi irreperibili e, quindi, le loro dichiarazioni dovevano assumersi, fin dall'inizio, in incidente probatorio. Come pure, si è ritenuto che non vi fossero sufficienti riscontri, tanto sull'esistenza di un modello sistematico di sorveglianza dei lavoratori nei campi, caratterizzato da violenza e vessazioni, concludendo anzi che molto spesso fossero proprio i lavoratori ad organizzarsi autonomamente, perché lo richiedeva il tipo di raccolta; quanto sul fatto che i caporali gestissero anche tutti gli altri aspetti della vita dei migranti, privandoli dei documenti, decidendo dove sistemarli e controllandone gli spostamenti. Questi dati, che sicuramente deponevano in favore dell'esistenza di uno stato di dipendenza psicologica, visto anche il contesto socio-culturale delle vittime, sono stati tutti ritenuti non provati.

di soddisfare impellenti esigenze di vita<sup>33</sup>. Sotto quest'ultimo profilo è verosimile che i giudici di appello siano giunti a escludere l'esistenza dello stato di "soggezione continuativa" anche perché, all'epoca dei fatti, la formulazione dell'art. 600 c.p. non prevedeva anche "l'approfittamento di una situazione di vulnerabilità"<sup>34</sup> tra le modalità volte a ridurre o mantenere le vittime in uno stato di totale sudditanza. Questo dato testuale dell'art. 600 c.p. ha probabilmente convinto la Corte che la "soggezione continuativa" si riferisse alle sole situazioni di asservimento create dall'autore del reato.

Infine, sempre prima della l. 199/2016 per punire il datore di lavoro si ricorreva all'art. 22 comma 12-bis T.U.I.<sup>35</sup>. Questa fattispecie è l'unica più lieve dell'art. 603-bis tra quelle utilizzate e sussiste solo quando vengono ingaggiati stranieri privi di regolare permesso di soggiorno. Questo creava una evidente aporia di sistema, non solo perché l'imprenditore veniva perseguito solo assunzione di manodopera priva di Permesso di Soggiorno, ma anche perché veniva sanzionato con una pena decisamente più bassa rispetto a quella prevista per il caporale (torneremo su questo aspetto problematico dell'art. 22 comma 12-bis T.U.I.).

Da un'analisi delle pronunce della Cassazione precedenti al 2016, emerge che talvolta al datore di lavoro venivano contestate le fattispecie di maltrattamenti, di cui all'art. 572 c.p., e di violenza privata, di cui all'art. 610 c.p.: tale circostanza non trova riscontro nel monitoraggio del Laboratorio, ad eccezione, per il delitto di cui all'art. 610 c.p., di una inchiesta della Procura di Venezia (ricordata alla nota 21).

### 3.1. Le fattispecie utilizzate dopo la l. 199/2016: la centralità dell'art. 603-bis c.p.

Il fatto che, prima del 2016, venissero utilizzate fattispecie diverse comporta che la novella abbia influito in maniera eclatante sul numero complessivo delle inchieste come su quelle relative al settore agricolo, ma sorprendentemente non sulla percentuale dei procedimenti che coinvolgono il datore di lavoro. Considerando tutti i settori monitorati, tra il 2011 e il 2016, con il vecchio 603-bis c.p., sono 12 su 18, quindi il 66%, i casi in cui, tra gli imputati, risulta il datore di lavoro (come unico imputato, nella Tabella della Fig. 8, colonna 2 sia in azzurro che in verde, o insieme al "caporale", ultime colonne nei due colori). Il dato percentuale è ancora più eclatante se si prende in considerazione la sola agricoltura dove in 4 inchieste su 5, l'80%, si procede anche contro il datore di lavoro. *Le percentuali sono eclatanti, i numeri assoluti mortificanti.*

Successivamente alla riforma dell'art. 603-bis c.p. i procedimenti in cui datrici e datori di lavoro sono tra gli imputati rimangono percentualmente significativi e lo diventano anche numericamente dato il netto incremento delle inchieste sullo sfruttamento: nel 2017, sono complessivamente 19 su 25, quindi il 76%, e, in agricoltura, 9 su 14, cioè il 64%; nel 2018 sono 39 su 60, il 65% complessivamente e in agricoltura, 27 su 42, il 64%; nel 2019, sono 80 su 114, cioè il 70% e in agricoltura poco di più il 72% (40 su 55); nel 2020, sono 85 su 103, cioè l'82% e il 76% in agricoltura; infine, nel 2021, sono rispettivamente 56 su 81, vale a dire il 69% nel complesso e 35 su 41, l'85% in agricoltura.

Diversa, però, tra complesso dei casi e procedimenti nel settore agricolo è la proporzione tra inchieste in cui si procede solo contro il datore di lavoro e quelle in cui si procede anche nei confronti del caporale. Se si considera il numero complessivo delle inchieste dal 2017 in poi, quelle in cui si procede solo contro il datore superano sempre il 50% dei procedimenti complessivi ad eccezione del 2019, in cui sono 56 procedimenti su 114.

<sup>33</sup> In questo senso, la Corte ha valorizzato il fatto che i lavoratori giungevano spontaneamente a Nardò da varie parti di Italia e potevano andarsene liberamente una volta che la raccolta terminava, con totale distacco dal contesto neretino e ha ritenuto che le vittime godessero di alternative rispetto allo sfruttamento, perché impiegate in altre parti di Italia per i restanti periodi dell'anno.

<sup>34</sup> L'approfittamento di una situazione di vulnerabilità quale modalità della condotta tramite la quale creare, nelle vittime, uno stato di soggezione continuativa è stato inserito, nell'art. 600 c.p., con D.lgs 24/2014.

<sup>35</sup> L'art. 22 comma 12 punisce "il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno di cui al presente articolo, ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, revocato od annullato", prevedendo una pena che va dai 6 mesi ai 3 anni; l'art. 22 comma 12-bis, invece, punisce – con un aumento di pena da un terzo alla metà – colui che impiega manodopera irregolare sul territorio imponendo anche le "condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell'art. 603-bis c.p."

Almeno in una prima fase, sono in controtendenza con questa rilevazione i dati relativi al settore agricolo: qui, la percentuale dei casi in cui si è proceduto esclusivamente contro il datore di lavoro è significativamente minore dal 2017 al 2019 e, cioè, nel periodo immediatamente successivo alla riforma (quasi a testimoniare la pervasività del caporalato in agricoltura), salvo poi impennarsi nel 2020 e nel 2021. Nello specifico, nel primo periodo, le inchieste contro il solo datore di lavoro non raggiungono mai la metà del numero di procedimenti complessivi e, in alcuni anni, si attestano intorno a un terzo: nel 2017, sono 6 su 14 (un po' più del 48%); nel 2018 sono 14 su 42 (circa il 33%); nel 2019 sono 20 su 55 (e, cioè, il 36%). Invece, nel 2020 le percentuali si allineano con quelle relative agli altri settori (con 25 procedimenti su 51, pari a circa il 50% delle inchieste) e, addirittura crescono al 58% nel 2021 (con 24 procedimenti su 41).

Che qualche cosa sia cambiato (o stia cambiando), lo dimostra l'andamento annuale delle inchieste in cui si procede sia contro il datore di lavoro che il caporale. Se si prendono in considerazione le inchieste nel loro complesso, quelle in cui si procede contro entrambi sono sempre meno della metà di quelle in cui è imputato il solo imprenditore e negli ultimi due anni considerati, 2020 e 2021, scendono quasi a un terzo di quest'ultime. Ad eccezione del 2017, nel settore primario, invece, i casi in cui si procede contro entrambi sono numericamente analoghi a quelli in cui si procede solo contro il solo datore di lavoro (nel 2018 13 inchieste contro entrambi a fronte di 14 contro il solo datore di lavoro ed esattamente lo stesso numero, 20, nel 2019). Questo dato sembra, di nuovo, una conferma della pervasività del caporalato in questo settore. Anche questo rapporto però cambia drasticamente negli ultimi due anni con una progressiva diminuzione relativa delle inchieste in cui si procede insieme contro caporale e datore rispetto a quelle in cui si procede contro il solo datore di lavoro: nel 2020 quelle contro entrambi scendono quasi alla metà di quelle in cui si procede contro il solo datore (14 a fronte di 25) e nel 2021 sono meno della metà, 11 a fronte di 24.

**Fig. 8 | Tabella inchieste relativa ai procedimenti penali in cui è stato possibile individuare i soggetti contro i quali si procede: tutti i settori e agricoltura a confronto<sup>36</sup>**

Periodo	Tutti i settori				Agricoltura			
	Totale procedimenti penali avviati	Procedimenti in cui si è proceduto nei confronti del datore di lavoro	Procedimenti in cui si è proceduto solo nei confronti del caporale	Procedimenti in cui si è proceduto nei confronti del datore di lavoro e caporale	Totale procedimenti penali avviati	Procedimenti in cui si è proceduto nei confronti del datore di lavoro	Procedimenti in cui si è proceduto solo nei confronti del caporale	Procedimenti in cui si è proceduto nei confronti del datore di lavoro e caporale
2011-2015	12	4	5	3	2	0	1	1
2016	6	2	1	3	3	1	0	2
2017	25	13	6	6	14	6	5	3
2018	60	24	21	15	42	14	15	13
2019	114	56	34	24	55	20	15	20
2020	103	62	18	23	51	25	12	14
2021	81	43	23	15	41	24	6	11
<b>Totale</b>	<b>401</b>	<b>204</b>	<b>108</b>	<b>89</b>	<b>208</b>	<b>90</b>	<b>54</b>	<b>64</b>

<sup>36</sup> La prima colonna di questa tabella, "Totale procedimenti penali avviati", corrisponde alla seconda colonna della prima tabella riportata nel rapporto (Fig. 1).

Rispetto al numero di inchieste in cui si procede solo nei confronti del datore di lavoro, poi, occorre considerare che, in alcuni casi (e, in particolare, quando la manodopera esegue la sua prestazione in favore di un soggetto terzo, diverso da colui che l'ha assunta), anche se è imputato il datore di lavoro, sorge il dubbio che quest'ultimo svolga, in realtà, un ruolo di facciata mentre, invece, chi controlla davvero la manodopera e detta le condizioni di lavoro è l'utilizzatore finale.

La presenza di un soggetto – l'agenzia o l'appaltatore – che è per legge titolare di molti dei poteri del datore di lavoro, rende infatti difficile dimostrare in giudizio il dolo dell'utilizzatore e, cioè, la sua piena consapevolezza dello stato di bisogno delle vittime, nonché la specifica volontà di impiegarle in condizioni di sfruttamento, a meno che non esista un rapporto diretto tra il beneficiario finale della prestazione ed i lavoratori. Questo è quanto avvenuto in due procedimenti, monitorati dal Laboratorio e di competenza della Procura di Milano: il primo riguarda la *CEVA logistics*, un'importante società di logistica e trasporti che era solita reperire manodopera rivolgendosi ad un diverso ente, a sua volta contrattualmente legato a numerose altre cooperative di lavoro. In questo caso, è stato possibile addebitare lo sfruttamento lavorativo ad alcune figure apicali della *CEVA*, perché quest'ultima aveva inserito, nei contratti stipulati con le cooperative, clausole di manleva volte a tenerla indenne da eventuali condotte illecite perpetrate in danno dei lavoratori che sono state invocate dalla società stessa nell'ambito di un contenzioso portato dinnanzi al giudice del lavoro (si parla di circa 90 vertenze). Inoltre, capitava che la manodopera venisse impiegata presso la sede della *CEVA* e, quindi, che i lavoratori instaurassero un rapporto diretto con la committenza.

Nei medesimi termini si è ragionato per individuare gli sfruttatori dei *riders* impiegati nella consegna a domicilio per *Uber Eats Italy s.r.l.*: gli inquirenti hanno ritenuto direttamente coinvolti alcuni amministratori delegati della *Uber s.r.l.*, valorizzando il fatto che erano proprio loro a dirigere l'esecuzione della prestazione (individuando, ad esempio, gli slot temporali in cui ciascun rider doveva lavorare) e ad esercitare poteri di natura disciplinare nei confronti dei lavoratori.

Il problema della ricostruzione della catena dello sfruttamento e della possibilità di imputare lo stesso anche al committente è emerso anche in un procedimento di competenza della Procura di Prato che riguarda un'impresa individuale in rapporto di mono-committenza con una differente ditta per la lavorazione di pellame. Dopo aver indagato il committente, la Procura ha archiviato la sua posizione perché non è riuscita a dimostrare la piena consapevolezza delle condizioni di sfruttamento imposte sul luogo di lavoro (che era un capannone situato lontano dalla loro sede e che lui solo saltuariamente visitava) e dello stato di bisogno delle vittime, con le quali il committente non aveva nessun contatto. Quindi anche se la formulazione dell'art. 603-bis c.p. consente l'incriminazione del committente che affida il lavoro ad una ditta terzista, perché la norma punisce non solo chi "assume" o "impiega" manodopera in condizioni di sfruttamento, ma anche chi la "utilizza", la prova della consapevolezza, da parte di quest'ultimo, delle condizioni di sfruttamento appare al momento molto difficile da conseguire.

Peraltro, la vicenda di Prato è particolarmente interessante perché, se anche il committente non era in dolo, sicuramente ha mostrato un completo disinteresse per l'attività del fornitore. Nonostante, infatti, conoscesse alcune irregolarità nell'organizzazione del lavoro (perché la ditta cinese era stata oggetto di controlli dell'Ispettorato del lavoro e lui ne aveva piena consapevolezza), ha svolto pochissimi controlli a riguardo e ogni volta in cui si è recato presso la sede della ditta cinese ha preventivamente avvertito i subfornitori delle sue visite. Ciò rende evidente un suo atteggiamento di colposa indifferenza per le fasi di produzione affidate ad altri che, peraltro, trova avallo nel sistema normativo vigente, perché non sono previsti specifici obblighi di informazione o vigilanza.

In generale, la sensazione, suffragata da numerose segnalazioni dei sindacati e dai colloqui con gli inquirenti, è che, quando vi è un soggetto che formalmente si interpone tra la forza lavoro e il beneficiario finale delle prestazioni, le indagini si fanno più complesse ed è difficile provare la responsabilità penale di quest'ultimo. Quando l'attività di intermediazione è svolta da un soggetto terzo, che ha con il committente contratti di appalto (non genuini) o di somministrazione di manodopera (come è accaduto in due procedimenti di competenza delle Procure di Imperia e Civitavecchia che vedono coinvolte ditte di pulizie), sono ancora pochi i casi in cui non si procede nei confronti del solo datore di lavoro formale. Su 80 casi in cui leggendo gli atti si riscontra l'individuazione di un soggetto che fornisce manodopera sfruttata sono solo una decina le inchieste in cui si sono mosse contestazioni anche nei confronti dell'utilizzatore finale. Ovviamente, nel considerare questo dato, bisogna tener conto di tre aspetti: prima di tutto, nei casi in cui non si hanno a disposizione tutte le carte processuali, non si è potuto comprendere se, ad indagini avviate, l'attenzione degli inquirenti si è rivolta anche verso gli utilizzatori finali della forza lavoro che, magari, in un primo momento, non erano stati coinvolti. Inoltre, non è stato neanche possibile stabilire se le Procure abbiano escluso un

coinvolgimento di tali soggetti dopo aver svolto gli opportuni approfondimenti decidendo, in base agli elementi raccolti, di archiviare le loro posizioni. Infine, non si dispone di sufficienti informazioni per calcolare quale è il numero di casi in cui l'intermediario opera come datore di lavoro fittizio perché, invece, i rapporti con la manodopera vengono interamente gestiti dall'utilizzatore finale della forza lavoro che, formalmente, risulta un mero committente.

In molte inchieste in cui si procede ex art. 603-bis c.p., vengono contestati anche illeciti di natura tributaria, associazione per delinquere, truffa aggravata ai danni dello Stato o delitti di falso, soprattutto quando nella vicenda sono coinvolti professionisti esterni chiamati a falsificare i documenti relativi ai rapporti di impiego. Tra queste inchieste sono interessanti i casi in cui vengono puniti i professionisti che collaborano con lo sfruttatore. È infatti abbastanza evidente che l'occultamento dello sfruttamento lavorativo richiede spesso quanto meno che i professionisti di cui si avvale il datore di lavoro "non vogliano vedere". Ci sono poi alcune inchieste in cui si procede per 603-bis anche contro questi professionisti. Un caso eclatante, perché ha portato ad indagare ex art. 603-bis c.p., oltre al titolare della cooperativa e a un suo collaboratore, anche la commercialista che si occupava della società, è un procedimento di competenza della Procura di Verona, noto come operazione "Polvere di stelle" in cui, dopo alcuni controlli effettuati in aziende agricole di Vicenza, Verona e Padova, è stata individuata una cooperativa che reclutava cittadini marocchini da impiegare, in nero, nelle aziende agricole della zona, per 12 ore al giorno e 5 euro l'ora. Analogamente, in un'inchiesta di Imperia relativa al settore della logistica e delle pulizie, ove sono indagate trentaquattro persone per associazione per delinquere finalizzata allo sfruttamento lavorativo, alla frode fiscale ed all'auto-riciclaggio: le indagini hanno svelato un articolato sistema di sfruttamento in cui si procede, ex art. 603-bis c.p., anche nei confronti del consulente del lavoro e della commercialista delle cooperative coinvolte, che ricostruivano artificiosamente il contenuto delle buste paga da consegnare ai dipendenti, aggiungendo voci accessorie alla retribuzione e registrando un numero di ore inferiore a quelle lavorate.

Qualche volta, insieme all'art. 603-bis c.p., vengono anche contestate fattispecie corruttive quando, per nascondere in maniera efficace lo sfruttamento, gli sfruttatori ottengono la compiacenza di soggetti chiamati a vigilare sulla regolarità dei rapporti di lavoro: nell'operazione "Commodo", della Procura di Latina, è imputato, insieme ai caporali ed ai titolari delle imprese agricole, anche un Ispettore del Lavoro, che avrebbe fornito copertura ad una cooperativa agricola che reclutava e sfruttava nei campi lavoratori provenienti dalla Romania e dall'Africa Centrale. L'Ispettore, che ha patteggiato nel marzo 2021, avrebbe fornito agli imputati consigli ed indicazioni volti ad eludere i controlli e le contestazioni da parte del suo ufficio, in cambio di utilità economiche.

### **3.2. Il senso degli indicatori di sfruttamento così come costruito dalla prassi giudiziaria**

Nelle pronunce analizzate, lo sfruttamento lavorativo viene declinato come uno strumento di massimizzazione del profitto illecito, perché attuato tramite l'abbattimento di tutti quei costi del lavoro subordinato che sono funzionali a garantire diritti irrinunciabili del prestatore d'opera, e, potremmo dire, in linea con la regolamentazione sovranazionale, funzionali alla tutela della sua dignità.

Questa lettura si evince in primo luogo dall'interpretazione della locuzione "condizioni di sfruttamento". Prima di tutto, integrano "condizioni di sfruttamento" solo le violazioni consapevoli, sistematiche e reiterate, delle garanzie poste a presidio del lavoro subordinato: infatti, in tutti i procedimenti, le condizioni di lavoro si traducono nella violazione di praticamente tutti gli indici indicati dall'art. 603-bis c.p., si protraggono nel tempo e, di regola, coinvolgono più dipendenti (è frequente che venga contestata l'aggravante di cui all'art. 603-bis comma 4 n. 1 c.p.). L'indicatore che assume maggior peso è sicuramente quello relativo alla retribuzione, tenuto anche conto delle modalità di pagamento<sup>37</sup>: a conferma di ciò, non vi è neanche un caso in cui l'imprenditore pagava regolarmente

<sup>37</sup> Di solito, le modalità di pagamento dei lavoratori variano a seconda che essi siano assunti con o senza contratto. Nel primo caso, è frequente l'uso di un bonifico che cristallizza la cifra indicata in busta paga ma che, molto spesso, in parte i lavoratori sono costretti a restituire ai loro datori di lavoro (si sono anche registrati alcuni casi in cui la parte datoriale ha partecipato attivamente all'apertura del conto corrente sul quale effettuare l'accredito, per poi poter controllare la tempestività della restituzione). Quando, invece, il rapporto di lavoro è in nero, i dipendenti vengono pagati in contanti o tramite accredito della somma concordata su carta PostePay. Sempre rispetto alle modalità di retribuzione, poi, sono numerosi i procedimenti in cui l'entità della retribuzione viene calcolata sulla base del cd. cottimo puro, senza peraltro che vengano rispettati gli obblighi di comunicazione ed informazione previsti dalla legge.

i suoi dipendenti, pur violando le altre disposizioni inderogabili indirettamente richiamate dall'art. 603-bis c.p. e, in tutte le inchieste, il discostamento tra salario dovuto e salario corrisposto è non solo reiterato, ma anche quantitativamente significativo. Emblematico della rilevanza di questo indicatore è un provvedimento di rigetto emesso, in sede cautelare, dal G.I.P. di Trapani: nell'ordinanza si è escluso che il superamento costante dell'orario settimanale previsto dalla contrattazione collettiva, in uno con la mancata corresponsione di quanto dovuto per le ore di straordinario, integrasse una situazione assimilabile alle "condizioni di sfruttamento" richieste dalla fattispecie, perché le violazioni riscontrate non erano tali da integrare la "condizione di eclatante pregiudizio" richiesta dall'art. 603-bis c.p. Il G.I.P. ha escluso anche la sussistenza dello stato di bisogno dei lavoratori.

L'altro indicatore che ricorre spesso e che gioca un ruolo decisivo nella qualificazione giuridica dei fatti è dato dal degrado delle condizioni alloggiative: in almeno 120 procedimenti, infatti, i lavoratori usufruivano, a pagamento, di sistemazioni messe a loro disposizione dal datore o dal caporale che, qualche volta, coincidevano con i luoghi di produzione. Si segnala anche che molte pronunce qualificano i dormitori come "pertinenze del luogo di lavoro", in quanto spazi funzionali ad assicurare la piena disponibilità della forza lavoro ad ogni ora del giorno.

Nella prassi giudiziaria le condizioni degli alloggi e la retribuzione rilevano tanto come indicatori dello sfruttamento, quanto come "spie" dello stato di bisogno, che rappresenta il presupposto senza il quale la fattispecie non si configura. Salario e condizioni abitative sono evidentemente percepite come i "bisogni" che più fortemente condizionano la volontà delle vittime, per cui hanno un peso consistente nel formulare l'inferenza secondo cui la vittima accetta le imposizioni del datore di lavoro solo perché si trova in stato di bisogno. In via ausiliaria, vengono prese in considerazione anche particolari situazioni personali in grado di aumentare il divario tra la posizione di forza del datore di lavoro e quella di subalternità del dipendente, tra cui il reddito familiare complessivo (valutato in rapporto ai componenti del nucleo di appartenenza); l'assenza di un permesso di soggiorno di lungo periodo o l'essere stranieri irregolari sul territorio; il non disporre di un proprio domicilio; la scarsa conoscenza da parte di lavoratrici e lavoratori dell'italiano o della lingua parlata da chi li ha impiegati. Quest'ultimo aspetto, ad esempio, è stato valorizzato in tre procedimenti di competenza della Procura di Prato in cui lo sfruttamento era stato attuato da cittadine/i cinesi e parte delle vittime aveva una diversa nazionalità.

### 3.3. Qualche considerazione sull'esito dei processi

A quattro anni di distanza dall'inizio del monitoraggio, è possibile individuare alcune linee di tendenza che riguardano l'esito dei processi penali per intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo.

Un primo dato è che le condanne superano nettamente le assoluzioni: sono 20 le vicende intercettate che si sono chiuse con un proscioglimento o un'archiviazione. Il dato ci sembra significativo, anche se assolutamente sotto-stimato dato che i provvedimenti di archiviazione sono coperti dal segreto istruttorio e quindi, molto spesso, non sono noti alla cronaca.

Inoltre, da una lettura incrociata dei provvedimenti di condanna, di archiviazione e di proscioglimento emerge l'importanza che gli indicatori di sfruttamento rivestono nella concretizzazione della fattispecie: questi, lungi dal renderla vaga ed indeterminata, orientano le indagini verso la ricerca di specifici elementi di prova che, quando non emergono in maniera chiara, portano ad una archiviazione del procedimento.

Quando, invece, risultano provati, gli indicatori spingono – nella maggior parte dei casi – l'imputato a chiedere di essere ammesso al giudizio abbreviato o al patteggiamento e, cioè, a riti alternativi che, in cambio di uno sconto di pena (il rito abbreviato prevede la riduzione della pena di un terzo, il patteggiamento prevede una riduzione della pena fino ad un terzo), omettono la fase del dibattimento e consentono di definire il processo entro l'udienza preliminare, sulla base del solo materiale raccolto durante le indagini. Il ricorso al patteggiamento si spiega facilmente con la circostanza che, nella maggior parte dei casi, l'art. 603-bis c.p. viene contestato nella sua forma aggravata; a una condanna conseguirebbe, quindi, una pena di una certa rilevanza. Con il patteggiamento, invece, lo sfruttatore può concordare un trattamento sanzionatorio migliore ma, comunque, valutato come congruo dal Giudice, chiamato a "validare" l'accordo.

Nella quantificazione della pena giocano un ruolo fondamentale le circostanze attenuanti, non solo perché consentono di ridurre la sanzione in misura variabile, ma anche perché, se ritenute prevalenti, possono addirittura precludere gli aumenti di pena previsti per le aggravanti, così determinando l'applicazione di una sanzione più

mite che può portare con sé ulteriori effetti positivi per lo sfruttatore, come la sospensione condizionale della pena (se la pena ritenuta congrua è inferiore a due anni) o l'accesso, fin dall'inizio, a misure alternative alla detenzione (se la pena è inferiore a quattro anni).

Questo esito è gradito anche alle vittime dello sfruttamento dato che, tra le circostanze attenuanti che, ex art. 62-bis c.p., possono essere valorizzate, vi è la riparazione del danno cagionato dal reato, riparazione a cui si può subordinare anche la sospensione condizionale della pena e che sempre più spesso viene "offerta" insieme alla richiesta di patteggiamento. Con i patteggiamenti, dunque, le vittime conseguono l'inevitabile vantaggio di vedersi riconoscere, in tempi brevi, almeno un minimo risarcimento per le conseguenze derivanti dall'illecito.

Un altro dato interessante è che pressoché tutti i provvedimenti che chiudono i procedimenti ex art. 603-bis c.p. dispongono la confisca delle cose che "servirono o furono destinate a commettere il reato o delle cose che ne costituiscono il prezzo, il prodotto o il profitto"<sup>38</sup>, anche perché il legislatore del 2016 ha previsto all'art. 603-bis.2 c.p. una ipotesi speciale di confisca obbligatoria che può anche avvenire per equivalente e, cioè, "per un valore corrispondente al prezzo, al prodotto o al profitto del reato". Concretamente, vengono confiscati i mezzi utilizzati per portare al lavoro le vittime, le strutture alloggiative o le cifre corrispondenti al risparmio di spesa conseguito dal datore di lavoro tramite lo sfruttamento.

L'ablazione, soprattutto nella sua forma per equivalente, è uno strumento fondamentale nella strategia di contrasto al fenomeno perché consente di sottrarre allo sfruttatore le utilità economiche che egli ha conseguito tramite lo sfruttamento e, di conseguenza, si traduce in un rischio di impresa particolarmente rilevante che deve essere preso in considerazione dall'imprenditore e che, quindi, gioca un importante ruolo anche in chiave deterrente e preventiva. Va sottolineato anche che, per rendere materialmente possibile l'esecuzione di una futura confisca disposta in sentenza o con il provvedimento che applica la pena su richiesta delle parti, in molti dei procedimenti seguiti la Procura ha richiesto il sequestro preventivo di somme di denaro per un valore complessivo equivalente al profitto che – si stima – gli sfruttatori avrebbero conseguito abusando dei lavoratori.

Nel calcolo delle somme da sottoporre prima a sequestro e poi a confisca i singoli uffici sembrano utilizzare criteri diversi. Vi è chi fa una stima del risparmio di spesa complessivo, confrontando le spese effettivamente sostenute per la manodopera, anche in nero, e quelle che si sarebbero dovute sostenere per legge, tenuto conto della retribuzione prevista dalla contrattazione collettiva, delle ore non pagate, degli straordinari e dei costi previdenziali ed assicurativi obbligatori omessi. Questa strada è lunga e complessa, si fonda su una ricostruzione fatta dall'Ispettorato del Lavoro delle singole posizioni, che spesso è aleatoria e presuntiva.

Altre Procure, invece, calcolano il profitto prendendo unicamente in considerazione l'indebito risparmio relativo a rapporti di lavoro in cui esiste un contratto che disegna un regime retributivo e contributivo completamente diverso da quello previsto ex lege<sup>39</sup>. È evidente che quest'ultima soluzione, da un lato, consente di ricostruire, per i lavoratori formalmente assunti, l'esatto ammontare dei guadagni in maniera più precisa ma, dall'altro, crea un paradosso. Infatti, un simile calcolo potrebbe indurre datori e datrici di lavoro ad aumentare il numero di dipendenti impiegati in nero per contenere l'entità di un sequestro preventivo finalizzato alla confisca. Inoltre, questa strada rende più aleatoria la possibilità di lavoratrici e lavoratori in nero di ottenere effettivamente il risarcimento del danno subito, dato che a tutela di esso non viene effettuato alcun sequestro preventivo.

<sup>38</sup> La l. 199/2016 ha infatti introdotto l'art. 603-bis.2 c.p., in base al quale è sempre obbligatoria l'acquisizione al patrimonio dello Stato delle cose che "servirono o furono destinate a commettere il reato, e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto, salvo che appartengano a persona estranea al reato". Il legislatore ha anche previsto la cd. confisca per equivalente, stabilendo che, qualora la confisca dei beni sopra indicati non sia possibile, si possono comunque acquisire cose delle quali lo sfruttatore ha la disponibilità, diretta o indiretta, per un valore corrispondente al prodotto, prezzo o profitto del reato.

<sup>39</sup> La prima modalità di calcolo è stata seguita in un procedimento di competenza della Procura di Rovereto, che vedeva coinvolti i gestori di un ristorante di sushi della zona che impiegavano i loro dipendenti in condizioni di sfruttamento, in parte con contratto ed in parte senza contratto; la seconda, invece, è stata utilizzata dalla Procura di Prato rispetto ad una ditta di Pronto Moda cinese.

### 3.4. Le fattispecie diverse dall'art. 603-bis c.p. ancora utilizzate

Come si è detto, la novella del 2016 e la conseguente diffusione dell'art. 603-bis c.p. come strumento principe del contrasto allo sfruttamento lavorativo ha ridotto il ricorso alle altre fattispecie utilizzate per punire la condotta degli sfruttatori, ma non lo ha soppresso: si registrano ancora casi in cui sono contestati delitti diversi dall'art. 603-bis c.p., spesso in concorso con questa fattispecie. Delle 381 inchieste in cui si conoscono con esattezza le fattispecie contestate<sup>40</sup> sono 285 i casi in cui si è utilizzato solo l'art. 603-bis c.p., pari al 77,4% dei casi complessivamente monitorati.

In particolare, si riscontra con una certa frequenza l'uso del delitto di estorsione (art. 629 c.p.), in concorso l'art. 603-bis c.p., come pure si registrano alcune vicende in cui la condotta di sfruttamento è stata ricondotta nell'alveo delle gravissime fattispecie di riduzione/mantenimento in condizioni di schiavitù/servitù (art. 600 c.p.) e della tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento lavorativo (art. 601 c.p.).

Questo dato dovrebbe spazzare definitivamente via l'idea che è stata la riforma dell'art. 603-bis c.p. a provocare la criminalizzazione dei datori di lavoro che operano lo sfruttamento. Appare evidente che la crescente risposta dello Stato deriva dalla piena consapevolezza che occorre offrire una risposta penale per contrastare un fenomeno che mina non solo il tessuto produttivo del paese, aprendo la strada a pratiche di concorrenza sleale, ma anche le relazioni sociali, diffondendo l'idea che la strada per preservare (o migliorare) il proprio benessere passa attraverso lo sfruttamento di un'altra persona (prevalentemente, ma non necessariamente straniera).

#### 3.4.1. L'estorsione

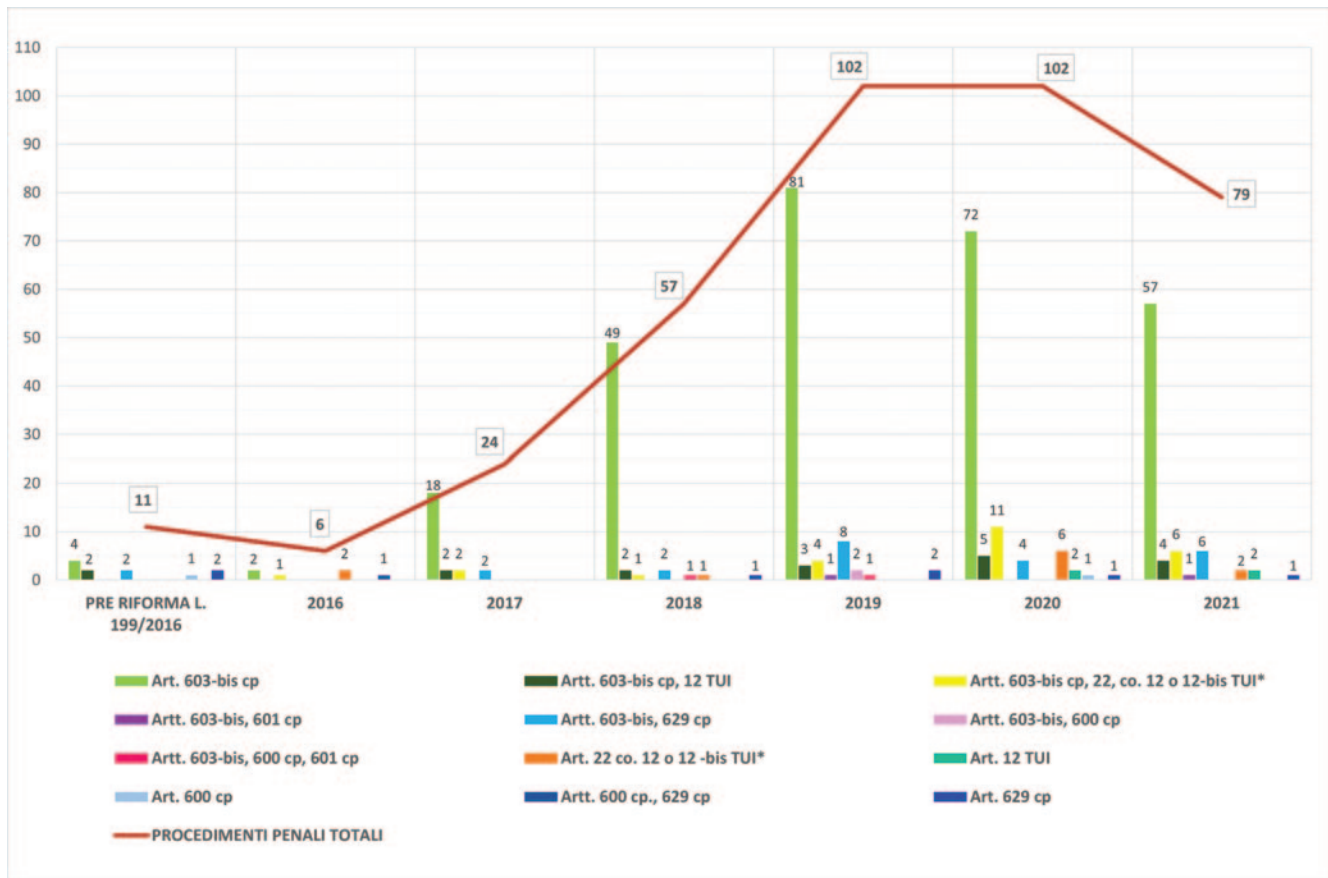
In 24 procedimenti (circa il 6% delle inchieste complessivamente monitorate), unitamente all'art. 603-bis c.p. è stato contestato anche il delitto di estorsione di cui all'art. 629 c.p.<sup>41</sup> (Fig. 9). Premesso che non si hanno a disposizione tutti gli atti processuali delle 24 inchieste, dall'analisi dei provvedimenti acquisiti la fattispecie che punisce l'estorsione sembra utilizzata dagli inquirenti in tre modi diversi.

In primo luogo, l'art. 629 c.p. viene contestato, in concorso con l'art. 603-bis c.p., quando si riscontra, oltre allo sfruttamento, che l'imprenditore o il caporale costringono il lavoratore a compiere un ulteriore atto di disposizione patrimoniale, che avvantaggi i primi e danneggi il secondo. Ciò, ad esempio, accade quando le vittime – oltre ad accettare condizioni di sfruttamento perché in stato di bisogno – sono costrette con violenza o minaccia a firmare una lettera di dimissioni in bianco, o a restituire una parte della retribuzione che risulta dalla busta paga. In questo caso, la doppia contestazione non crea particolari problemi, perché le due disposizioni vengono utilizzate per punire condotte diverse e che hanno un disvalore differente.

<sup>40</sup> Tra i 401 procedimenti penali ce ne sono infatti 20 in cui non è stato possibile individuare con precisione la fattispecie penale contestata.

<sup>41</sup> Invece, sono solo 7 i processi in cui, dopo il 2016, per fatti di sfruttamento si è proceduto unicamente per estorsione e non anche per art. 603-bis c.p. (Fig. 9).

**Fig. 9 | Le fattispecie penali contestate nei casi di sfruttamento**



In almeno due procedimenti intercettati, poi, l'estorsione è utilizzata in concorso all'art. 603-bis c.p. secondo comma, per punire l'imprenditore o il caporale che usano violenza o minaccia durante il rapporto unicamente per imporre determinate condizioni di lavoro, ma senza che questo comporti, per loro, un diretto vantaggio patrimoniale: a nostro parere, in simili ipotesi, contestando anche l'estorsione si rischia di punire due volte lo stesso fatto<sup>42</sup>.

Infine, in un procedimento di competenza della Procura di Bari, si è contestato l'art. 603-bis comma 1 c.p. in concorso con l'estorsione senza che, nel caso di specie, le vittime avessero compiuto ulteriori atti di disposizione patrimoniale diversi da quelli già insiti nell'accettare condizioni di sfruttamento. In questo caso, il ricorso alla doppia contestazione crea diverse perplessità, visto che l'art. 603-bis comma 2 c.p. consente, da solo, di punire le forme di "grave sfruttamento", in cui il datore di lavoro utilizza violenza o minaccia per consolidare le condizioni di un rapporto già in corso e che è stato instaurato approfittando dello stato di bisogno delle vittime (è proprio lo stato di bisogno, infatti, che "costringe" le vittime ad accettare condizioni di impiego disumane). Per cui, in simili situazioni, ci pare più opportuno contestare unicamente l'art. 603-bis comma 2 c.p. Questa scelta comporta per lo sfruttatore pene molto superiori rispetto a quelle che conseguirebbero ad una condanna ex art. 603-bis comma 2 c.p.

Merita di essere segnalato che l'uso dell'estorsione, in luogo dell'art. 603-bis comma 2 c.p. pone nel diritto vigente e vivente un problema di protezione ex art. 18 T.U.I. delle vittime. Infatti, sebbene, secondo l'art. 18 T.U.I., alla pro-

<sup>42</sup> Dal punto di vista giuridico, particolarmente interessante l'analisi contenuta nella richiesta applicativa di una misura cautelare personale presentata al G.I.P. dalla Procura di Urbino e volta a negare il concorso tra art. 603-bis e art. 629 c.p. La Procura ha richiamato il principio del ne bis in idem sostanziale ed il fatto che, in realtà, le due disposizioni si riferirebbero a situazioni fattuali diverse, in quanto l'ipotesi dello sfruttamento aggravato dall'uso della violenza o della minaccia divergerebbe dal più grave delitto di estorsione perché, nel primo caso, il soggetto sfruttato, sul quale vengono esercitate le pressioni, avrebbe comunque scelto di lavorare in condizioni per lui non dignitose, mentre l'estorsione presuppone una vera e propria costrizione.

tezione hanno diritto di accedere le vittime di tutti i reati per cui è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza (tra cui rientra anche l'estorsione, ex art. 380 c.p.p.) nella pratica la protezione viene attivata esclusivamente per le vittime di sfruttamento della prostituzione, di tratta, di riduzione schiavitù e, a partire dalla l. 199/2016, di sfruttamento lavorativo praticato con violenza e/o minaccia. Dai dati sui Permessi di Soggiorno concessi, non risulta alcun percorso attivato in favore delle vittime di estorsione. Per cui questa scelta, non solo è più gravosa per lo sfruttatore, ma rischia di danneggiare anche gli sfruttati.

### 3.4.2. Tratta e riduzione/mantenimento in schiavitù/servitù

L'uso delle fattispecie di cui agli artt. 600 e 601 c.p., invece, rimane residuale nel contrasto allo sfruttamento lavorativo: per i fatti successivi al 2016, il Laboratorio ha intercettato due procedimenti in cui, oltre all'art. 603-bis c.p., è stato contestato il delitto di tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento lavorativo<sup>43</sup>, un processo in cui si procede sia per art. 603-bis c.p. che per art. 600 c.p.<sup>44</sup>, un'inchiesta in cui si procede per intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo, riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani<sup>45</sup> e una in cui si è contestato solo l'art. 600 c.p.<sup>46</sup> (Fig. 9). Tutte le vicende si riferiscono al settore agricolo.

La contestazione di queste fattispecie, unitamente all'art. 603-bis c.p., sembra derivare dall'esigenza di differenziare le condotte dei soggetti coinvolti. Una simile conclusione è coerente con quanto è accaduto in un procedimento di competenza della DDA di Catania, in cui sono stati contestati sia l'art. 601 c.p. che il 603-bis c.p.: la tratta è stata utilizzata per i caporali, che reclutavano e "gestivano" i lavoratori, imponendo loro determinate condizioni di lavoro e di vita mentre, invece, l'art. 603-bis c.p. è stato contestato ai datori di lavoro che se ne avvalevano<sup>47</sup>.

I casi in cui si è proceduto ex art. 601 c.p. meritano di essere segnalati in un panorama caratterizzato dal (non) uso dell'art. 601 c.p. Da un lato, il reato di tratta, a dispetto della lettera dei Trattati del Consiglio d'Europa, della Direttiva 36 del 2011, e dello stesso art. 601 c.p. nonché della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani<sup>48</sup>, viene considerato un reato internazionale, che richiede il movimento delle vittime tra almeno due paesi diversi. Dall'altro, sembra che la prassi giudiziaria aderisca a una visione tutta italiana e desueta del *trafficking*, che presuppone una vera e propria coazione al momento del reclutamento. Una simile lettura si pone in contrasto con la lettera dell'art. 601 c.p. che, dopo la riforma operata con l. 24/2014, tra le modalità di reclutamento finalizzato allo sfruttamento richiama anche "l'approfittamento di una situazione di vulnerabilità".

La casistica raccolta mostra che, quando il reclutamento avviene all'estero, non si ipotizza (e, di conseguenza, non si indaga) sul fatto che esso possa derivare dall'approfittamento di una condizione di vulnerabilità: per cui contro il reclutatore si procede per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina a norma del primo comma dell'art. 12 T.U.I. In 18 procedimenti, relativi a casi di reclutamento delle vittime di sfruttamento nel loro paese, questo reato è stato contestato insieme all'art. 603-bis c.p. (Fig. 9). Così, ad esempio, è avvenuto a Monza, dove i lavoratori impiegati nelle attività di raccolta, smaltimento ed assemblaggio di bancali venivano adescati in Romania e convinti a venire in Italia; a Varese, dove si è scoperta una associazione per delinquere che reclutava alcune donne provenienti

<sup>43</sup> Sulla prima vicenda avviata dalla DDA di Catania ci soffermiamo subito nel testo. La seconda riguarda il reclutamento di alcune donne moldave tramite social network che, una volta giunte in Italia, venivano private del passaporto ed impiegate in attività di cura a condizioni peggiori rispetto a quelle concordate inizialmente, senza contratto e con turni massacranti. Il procedimento è di competenza della Procura di Potenza.

<sup>44</sup> Nella vicenda, di competenza della DDA di Roma, le vittime sarebbero alcune lavoratrici impiegate nella lavatura e pulitura di ortaggi in condizioni di sfruttamento e costrette a prestazioni sessuali in cambio del rinnovo del contratto di lavoro.

<sup>45</sup> Un'inchiesta è di competenza della DDA di Salerno e ha ad oggetto una associazione per delinquere finalizzata allo sfruttamento lavorativo, alla riduzione in schiavitù, alla tratta di esseri umani e al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. I lavoratori venivano reclutati in Marocco dietro promessa di un lavoro in Italia, entravano con regolare visto di ingresso, ma la procedura di regolarizzazione non veniva ultimata e i migranti venivano impiegati in condizioni di sfruttamento dietro il ricatto di una regolarizzazione postuma.

<sup>46</sup> Si tratta di una vicenda all'esito della quale la Corte di Assise di Taranto ha condannato un cittadino bulgaro che avrebbe indotto un suo connazionale a raggiungerlo in Italia, per poi costringerlo a vivere presso la sua abitazione e a lavorare nei campi in condizioni di sfruttamento, dopo avergli sottratto documenti e telefono. La vittima non veniva pagata e subiva continue violenze, sia fisiche che verbali.

<sup>47</sup> In questa vicenda la DDA di Catania ha proceduto contro alcuni cittadini rumeni che reclutavano le vittime direttamente in Romania, scegliendole tra soggetti particolarmente vulnerabili e prospettando loro la possibilità di lavorare in agricoltura; una volta giunte in Italia, le vittime venivano impiegate nei campi in condizioni pesantissime e alloggiare in casolari fatiscenti, da cui non si potevano allontanare. I caporali, accusati di tratta, sono stati condannati con rito abbreviato nel 2019; per i datori di lavoro sta procedendo la Procura di Ragusa ai sensi dell'art. 603-bis c.p.

<sup>48</sup> Cfr. CEDU [GC], sentenza S.M. v. Croatia, n. 60561/14, 2020, in cui l'Altro diritto è intervenuto come terza parte. La sentenza richiama l'intervento (§ 295) proprio a sostegno della tesi che, per il configurarsi del reato di tratta dal quale discende uno specifico dovere di protezione nei confronti delle vittime, non è necessario che la condotta criminale sia transnazionale.

dall'Est Europa per impiegarle nell'attività di cura; a Trento, ove alcuni lavoratori agricoli venivano contattati direttamente in Marocco per poi giungere in Italia a loro spese con un visto temporaneo e, a visto scaduto, essere costretti a lavorare, in condizioni di sfruttamento, nelle vigne; a Macerata, dove è emersa una organizzazione criminale che reclutava alcuni cittadini rumeni tramite Facebook, per poi privarli dei documenti, collocarli in alloggi di fortuna e costringerli a lavorare in diversi fondi agricoli fino a 14 ore al giorno, per 3,5 euro l'ora.

Da una prima lettura, in molte di queste vicende sembrano ricorrere gli elementi costitutivi della tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento lavorativo (art. 601 c.p.), ma gli inquirenti continuano a spezzare la vicenda, preferendo l'applicazione congiunta degli artt. 12 comma 1 D.lgs. 286/1998 – che punisce la porzione di condotta relativa al trasporto dei migranti in territorio italiano o alla sua organizzazione – e dell'art. 603-bis c.p. – che copre la porzione di condotta relativa all'impiego dei lavoratori in condizioni di sfruttamento.

In 10 casi, il Laboratorio ha anche riscontrato l'uso dell'art. 12 comma 5 D.lgs. 286/1998 anche per punire chi, *“al fine di trarre un ingiusto profitto dalla condizione di illegalità dello straniero (...) favorisce la permanenza di questi nel territorio dello Stato”*. Concretamente, la disposizione viene utilizzata quando lo sfruttatore utilizza nella sua attività di impresa migranti irregolari e strumentalizza la loro condizione di clandestinità per trarne un profitto ingiusto. Secondo la giurisprudenza prevalente, però, il fine dell'ingiusto profitto non può consistere unicamente nell'instaurazione di un rapporto di lavoro in nero, richiedendo una strumentalizzazione ulteriore dello status delle vittime che consente all'imprenditore di acquisire un profitto ulteriore rispetto a quello dato dal risparmio dei contributi. In questa prospettiva, gli inquirenti molto spesso usano la disposizione quando i datori di lavoro forniscono alle vittime, a pagamento, un posto dove vivere.

### **3.4.3. Il problematico (e paradossale) uso dell'art. 22 T.U.I**

Quando vi sono tra le vittime stranieri privi di permesso di soggiorno (situazione che non coincide necessariamente con l'irregolarità del soggiorno stesso), le Procure tendono ad usare l'art. 22 T.U.I., che è stato utilizzato in ben 35 procedimenti e che viene applicato in due modi diversi<sup>49</sup>.

Come detto, in 25 casi l'art. 22 è stato contestato insieme all'art. 603-bis c.p. sulla premessa per cui le due norme concorrerebbero perché puniscono condotte diverse, che ledono beni giuridici differenti.

In altri casi, invece, pur essendo presenti tra le vittime anche stranieri con permesso di soggiorno, è stato contestato alla parte datoriale unicamente l'art. 22 T.U.I. Questa opzione, alla quale hanno aderito, soprattutto nei primi anni di applicazione della 199/2016, le Procure di Mantova ed Avezzano, produce una paradossale disparità di trattamento sanzionatorio. Ciò che rende paradossale questa scelta è l'eterogenesi tra la ratio della disposizione e i suoi effetti, una volta che è stato riformato l'art. 603-bis.

L'art. 22, comma 12-bis, lett. c) T.U.I. punisce chi impiega lavoratori stranieri privi di Permesso di Soggiorno in “condizioni di particolare sfruttamento” e costituisce il recepimento di una Direttiva – la 2009/52/CE – che, fin dalla sua denominazione (*Norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*) mirava a scoraggiare l'immigrazione “clandestina”, limitando drasticamente la possibilità che uno straniero possa essere indotto a entrare irregolarmente in uno Stato dell'Unione Europea dalla prospettiva di trovare un impiego. In base a questo comma, l'imprenditore che sottopone lavoratrici o lavoratori stranieri irregolarmente soggiornanti a condizioni di “particolare sfruttamento” può essere condannato alla pena base prevista dal comma 12, che è la reclusione da 6 mesi a tre anni, aumentata da un terzo alla metà. Per cui la forbice edittale prevista per il datore di lavoro va da 8 mesi a 4 anni, nel caso di aumento di un terzo, o da 9 mesi a 4 anni e 6 mesi, se la sanzione base viene aumentata della metà. Queste pene sono decisamente più basse di quelle previste dalla fattispecie base del nuovo articolo 603-bis c.p., che vanno da uno a sei anni. Quando,

<sup>49</sup> Tolti 10 procedimenti di competenza della Procura di Avezzano, che non trovano rappresentazione nel grafico (Fig. 9), in quanto fanno parte del gruppo per i quali non è stato possibile risalire con sufficiente certezza alle informazioni relative ai casi a partire dalla data, normalmente le informazioni che abbiamo non consentono di capire se sia contestato l'art. 22 comma 12 o comma 12-bis TU immigrazione, anche se le norme hanno un ambito applicativo diverso perché puniscono, la prima “il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno di cui al presente articolo, ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, revocato od annullato”, prevedendo una pena che va dai 6 mesi ai 3 anni; e, la seconda – con un aumento di pena da un terzo alla metà – colui che impiega manodopera irregolare sul territorio imponendo anche le “condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell'art. 603-bis c.p.”.

poi, lo sfruttamento si concretizza anche nell'uso di minaccia o violenza, la differenza di pena lievita notevolmente: ai sensi dell'art. 603-bis comma 2 c.p., infatti, il datore di lavoro che si rende colpevole di sfruttamento aggravato da minaccia o violenza è sanzionato con la pena da 5 a 8 anni di reclusione mentre, invece, il comma 12-bis dell'art. 22 T.U.I. non prevede nessuna specifica aggravante per il ricorso a condotte violente o minacciose. Se chi sfrutta uno straniero irregolarmente soggiornante viene punito ai sensi dell'art. 22, comma 12-bis, T.U.I. invece che del 603-bis rischia, quindi, di incorrere in una pena inferiore di almeno 4 anni e 3 mesi nel minimo e inferiore di almeno 3 anni e mezzo nel massimo.

Pertanto, applicare l'art. 22 comma 12-bis T.U.I. ai casi di sfruttamento lavorativo significa rendere più conveniente, per il datore di lavoro, lo sfruttamento di uno straniero privo di Permesso di Soggiorno, rispetto all'assunzione di uno straniero regolarmente soggiornante o un cittadino dell'Unione.

L'unica spiegazione di questa cornice edittale ridotta di almeno un terzo (tre mesi nel minimo e di un anno e mezzo nel massimo) può essere ricercata nel fatto che l'art. 22 non richiama, quale elemento costitutivo della fattispecie, l'approfittamento dello stato di bisogno. Una simile giustificazione appare, però, molto debole: infatti, la mancanza di permesso di soggiorno crea, di per sé, uno stato di bisogno, perché impedisce allo straniero di essere assunto regolarmente. Inoltre, nella prassi giudiziaria, come si è visto, molto spesso lo stato di bisogno viene dedotto dal fatto che il lavoratore o la lavoratrice abbia accettato condizioni di lavoro in cui ricorrono gli indicatori di cui all'art. 603-bis c.p.

# 4

## La protezione delle vittime

Queste premesse giuridiche, unite al fatto che tutti i dati, non solo i nostri, ma anche quelli dell'INL e di molte ricerche sul campo, indicano che almeno i due terzi dei migranti sfruttati sono regolarmente soggiornanti, sono un chiaro sintomo dell'inadeguatezza del sistema di protezione delle vittime. La concessione del permesso di soggiorno per i migranti irregolari, previsto dall'art. 22 comma 12-*quater* T.U.I., emerge dai dati raccolti come ancora a tutt'oggi quantitativamente superiore rispetto all'attivazione dei percorsi di protezione sociale di cui all'art. 18 T.U.I., che la legge 199/2016 ha reso accessibili alle vittime di "grave sfruttamento", ex art. 603-*bis* comma 2 c.p. Solo in realtà – come quella pratese e quella foggiana – in cui, come ricordato, i *networks* che si sono creati portano a un numero più elevato di denunce, siamo riusciti ad avere notizia delle prime richieste di attivazione del percorso ex art. 18 da parte delle Procure, spesso su sollecitazione degli enti che hanno fatto emergere le condizioni di sfruttamento. Questa coincidenza tra creazioni di *networks* di soggetti pubblici, sindacati ed enti del privato sociale, emersione dello sfruttamento e messa in protezione, ci sembra un modello da prendere a riferimento. Nelle richieste delle Procure di concessione dei Permessi di Soggiorno ex art. 18 T.U.I. vengono valorizzati – oltre alla collaborazione dei lavoratori nel procedimento che, però, si ribadisce, non è presupposto del beneficio – il compendio probatorio a carico degli imputati, il rischio di ritorsioni nei confronti delle vittime e, cosa più importante, le ulteriori conseguenze pregiudizievoli che le vittime hanno dovuto affrontare a seguito del processo penale (come, ad esempio, la perdita di un alloggio per coloro il quali fruivano di sistemazioni alloggiative presso strutture del datore di lavoro).

## Come garantire la continuità aziendale e combattere lo sfruttamento: il controllo giudiziario dell'azienda e l'amministrazione controllata di cui all'art. 33 D. lgs. 159/2011

A fronte di un uso ancora troppo contenuto del percorso di integrazione sociale di cui all'art. 18 TU immigrazione, sono in crescita i casi in cui si sono disposte forme di controllo giudiziario ex art. 6 l. 199/2016 e ex art. 33 D.lgs. 159/2011. Tali misure hanno trovato applicazione in una trentina di procedimenti (di cui 10 di competenza delle Procure di Milano, Foggia e Macerata), di cui 25 successivi al 2018 e si sono rivelate un valido strumento di protezione delle vittime.

Dal punto di vista astratto, le due forme di controllo presentano notevoli differenze.

Il controllo giudiziario di cui all'art. 6 della l. 199/2016 è una misura cautelare alternativa rispetto al sequestro preventivo (di cui mutua parte dei presupposti applicativi<sup>50</sup> compresa la durata) che opera solamente nei procedimenti ex art. 603-bis c.p. Essa ha ad oggetto *“l'azienda presso cui è stato commesso il reato”* e può essere disposta quando *“l'interruzione dell'attività imprenditoriale può comportare ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico del complesso aziendale”* (art. 6 l. 199/2016). Dal punto di vista concreto, la misura consente al Tribunale – su richiesta della Procura – di nominare un amministratore chiamato (non a sostituirsi, bensì) ad *“affiancare l'imprenditore nella gestione dell'azienda”*, autorizzando *“lo svolgimento di atti di amministrazione utili per l'impresa”*. Agli amministratori è riservato il compito di *“controllare il rispetto delle norme e delle condizioni lavorative la cui violazione costituisce, ai sensi dell'art. 603-bis c.p., indice di sfruttamento”*; di regolarizzare i lavoratori che, alla data di avvio del procedimento, erano privi di regolare contratto; di adottare *“adeguate misure, anche in difformità con quelle proposte dall'imprenditore e dal gestore”*.

L'amministrazione controllata di cui all'art. 33 l. 159/2011, invece, è una misura di prevenzione (che quindi può essere disposta a prescindere dall'esistenza di un procedimento penale a carico della persona cui viene applicata), con una durata limitata nel tempo e che può essere disposta quando ricorrono *“sufficienti indizi”* per ritenere che *“il libero esercizio di attività economiche (...) possa comunque agevolare l'attività di persone sottoposte a procedimento penale”* per alcuni delitti, tra cui è ricompreso anche l'art. 603-bis c.p. In questo caso, quindi, la persona colpita dalla misura non è l'autore diretto dello sfruttamento, ma un soggetto che lo ha in qualche modo reso possibile, agevolando l'attività dell'autore materiale del reato. I poteri dell'amministratore nominato ai sensi dell'art. 33 sono decisamente più pregnanti di quelli dell'amministratore previsto dalla l. 199: egli, infatti, *“esercita tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende”* e, quando l'impresa è esercitata in forma societaria, *“può esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali, secondo le modalità stabilite dal tribunale, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell'attività”*.

Come si è anticipato, nei primi due anni di monitoraggio la prima misura è stata applicata in soli 5 procedimenti, mentre la seconda, per le inchieste di sfruttamento lavorativo, era praticamente sconosciuta alla prassi giudiziaria e, anche adesso, se si guarda al numero complessivo di inchieste, si comprende che la misura è ancora poco utilizzata. Il limite da più parti denunciato deriva dal fatto che ripristinare la legalità significa aumentare i costi di produzione e, quindi, rendere l'impresa poco competitiva. Questo, nel medio-lungo periodo, vanifica la salvaguardia del valore economico del complesso aziendale e la tutela dei livelli occupazionali, che sono i due obiettivi che sembra essersi prefisso il legislatore. Le medesime considerazioni valgono anche rispetto al controllo ex art. 33 D.lgs. 159/2011, ove il rischio di fallimento è ancor più forte, perché l'amministratore si può sostituire completamente all'imprenditore nella gestione dell'attività (e l'esperienza mostra che spesso non è in grado di elaborare strategie economiche vincenti).

<sup>50</sup> La natura del controllo giudiziario in azienda si ricava sia dal dato normativo (l'art. 3 l.199/2016, in incipit, stabilisce: “qualora ricorrano i presupposti indicati dal comma 1 dell'art. 321 c.p.p.”, che disciplina il sequestro preventivo, pacificamente da considerare una misura cautelare) sia dalla relazione di accompagnamento, ove i due strumenti del controllo giudiziario e del sequestro preventivo vengono presentati in prospettiva speculare. V., in merito, D. Ferranti, *Intervento al corso della struttura territoriale di formazione decentrata “sfruttamento lavorativo e nuove forme di schiavitù”*, 23 Marzo 2017, 11 e ss., in [https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/RELAZIONE\\_FERRANTI.pdf](https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/RELAZIONE_FERRANTI.pdf).

Negli ultimi tre anni, però, si registrano alcune esperienze innovative, in cui i poteri dell'amministratore sono stati calibrati tenendo conto delle specificità del contesto produttivo in cui la misura si inserisce e, in particolare, delle istanze di tutela dei lavoratori, che meritano di essere considerate anche quando l'attività di impresa non può proseguire.

Ad esempio, in un procedimento di competenza della Procura di Prato, il controllo giudiziario è stato utilizzato per regolarizzare tutti i rapporti di lavoro pendenti nonostante fosse chiaro che, dopo l'applicazione della misura, l'impresa (si trattava di un pronto-moda cinese) sarebbe fallita, perché non competitiva rispetto ad altre ditte che sfruttano i loro dipendenti. In quell'occasione, il controllo giudiziario è stato disposto unicamente con l'obiettivo di "procedere alla regolarizzazione di coloro che hanno prestato la propria attività lavorativa o in violazione del contratto o in assenza di un regolare contratto" ed ha reso possibile l'emersione dei rapporti in nero, la retrodatazione delle assunzioni inizialmente a nero e successivamente regolarizzate (con evidenti conseguenze in punto di contribuzione), l'attivazione della Cassa Integrazione Guadagni in favore di 9 dipendenti assunti con contratto ed 8 lavoratori privi di contratto (ma che risultavano presenti durante gli accertamenti delle forze dell'ordine) e, infine, l'avvio delle procedure di accesso alla NASPI per ben 14 lavoratori.

Un'altra prassi virtuosa è quella a cui ha aderito il Tribunale di Milano che, in diversi procedimenti, tra cui quelli già citati *CEVA Logistics* e *UBER s.r.l.*, ha fatto applicazione dell'amministrazione controllata prevista dal codice antimafia in procedimenti in cui era stato contestato l'art. 603-bis c.p. Due sono gli aspetti più interessanti: prima di tutto, l'amministrazione controllata è stata concepita in chiave di affiancamento degli organi sociali e le si sono attribuiti i compiti di individuare i rischi connessi all'esercizio dell'attività concretamente commissariata (tra i quali, all'esito del monitoraggio, un ruolo centrale è stato attribuito dagli amministratori proprio all'uso di intermediari nella gestione di manodopera ed all'esternalizzazione), nonché di adottare misure volte a migliorare le condizioni dei lavoratori, previo coinvolgimento delle Organizzazioni Sindacali ed anche in difformità rispetto agli orientamenti degli organi sociali.

Nei due procedimenti richiamati l'amministrazione controllata ha avuto ad oggetto non coloro che avevano assunto direttamente la manodopera, ma i committenti o gli utilizzatori finali che avevano esternalizzato il servizio che i lavoratori erano chiamati a svolgere, che non sono stati indagati per sfruttamento. Questo è un dato di non poco momento perché, quando è complesso risalire la filiera dello sfruttamento, l'art. 33 sembra operare in maniera complementare rispetto al controllo di cui alla l. 199/2016. Quest'ultima misura ha, infatti, come unica destinataria l'impresa che ha assunto i lavoratori sfruttati, mentre l'art. 33 D.lgs. 159/2011 permette di estendere il controllo giudiziario anche a committenti ed utilizzatori della manodopera sul semplice presupposto che essi abbiano agevolato l'altrui sfruttamento e a prescindere da una piena consapevolezza delle condizioni di lavoro imposte alle vittime. Per fare un esempio pratico che chiarisce le potenzialità applicative dell'istituto, questo significa che, nel procedimento di competenza della Procura di Prato prima richiamato, in cui la posizione dei committenti era stata archiviata perché non si era riusciti a dimostrare che essi fossero consapevoli dello sfruttamento, si potrebbe valutare la possibilità di applicare, nei loro confronti, proprio l'amministrazione controllata di cui all'art. 33.

Queste esperienze sembrano indicare che queste disposizioni possono rappresentare importanti strumenti di protezione dei lavoratori sfruttati, soprattutto perché capaci, almeno nell'immediato, di far fronte ai bisogni primari di un numero di loro difficilmente raggiungibile con le altre misure di protezione.

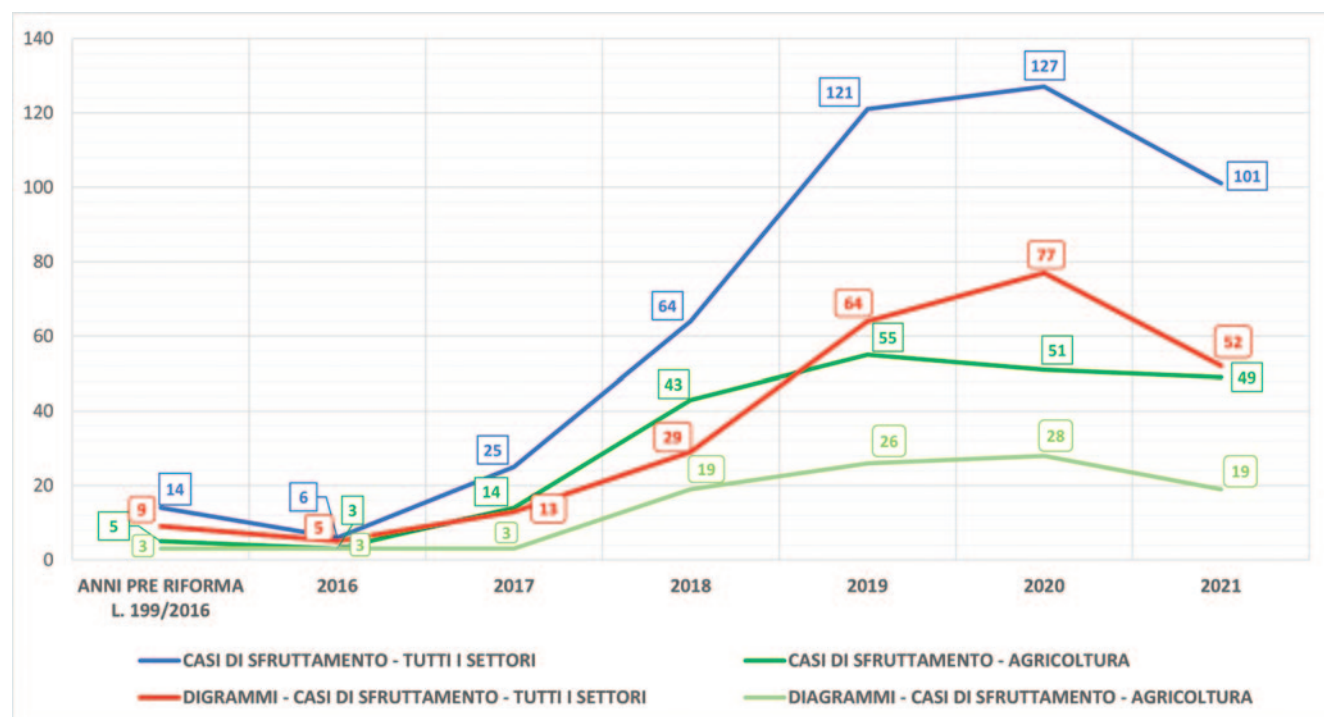
## DETTAGLIO REGIONI PROGETTO Di.Agr.A.M.M.I. NORD

Il Progetto “Di.Agr.A.M.M.I. di Legalità al centro-nord - Diritti in Agricoltura attraverso Approcci Multistakeholders e Multidisciplinari per l’Integrazione e il Lavoro giusto” FAMI 2020/2024 - Obiettivo Specifico: 2.Integrazione / Migrazione legale – Obiettivo Nazionale: ON 2 - Integrazione - lettera i-ter Interventi di integrazione socio lavorativa per prevenire e contrastare il caporalato - PROG-2996 ha come obiettivo principale la creazione di una rete multistakeholder per la presa in carico dei “soggetti fragili”, potenziali vittime di sfruttamento lavorativo e di caporalato. Il bacino di azione individuato per i progetti finanziati con l’Avviso 1/2019 è esclusivamente quello dei lavoratori stranieri con regolare Permesso di Soggiorno. Nelle pagine successive l’effetto del progetto sarà valutato da una prospettiva, quella del suo impatto sulle azioni penali, che certo non consente di apprezzarne l’intero spettro di iniziative. La prospettiva di questo rapporto si limita a valutare se il progetto, determinando il rafforzamento delle reti di assistenza-protezione-tutela delle vittime di sfruttamento e di caporalato in agricoltura, tenda a favorire lo sviluppo delle denunce dei lavoratori sfruttati, in particolare, e delle inchieste penali in generale. Si deve aggiungere che per valutazione degli effetti del progetto sotto questa specifica prospettiva va tenuto conto che esso ha cominciato a dispiegare le sue azioni soltanto nel 2021 ed è tuttora in fase di completamento. Quindi, dato il fisiologico tempo di assestamento dei dati sulle inchieste, ci vorrà un certo lasso temporale per esprimere un ponderato giudizio analitico sull’effetto catalizzatore di “Diagrammi Nord” sulle denunce. Quello che presentiamo è solo un primo abbozzo di mappa del suo impatto.

Se si esaminano nel dettaglio le 8 regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Lazio) che rientrano nell’ambito di azione del progetto FAMI Diagrammi Nord si riscontra che in esse si concentra il 54% delle inchieste intercettate a livello nazionale (249 su 458) in tutti i settori produttivi e solo il 46% di quelle che riguardano specificamente il settore agricolo (101 su 220)<sup>51</sup>. Visto che le 8 regioni sono del Nord e Centro Italia, questo dato conferma il trend nazionale: complessivamente le inchieste per sfruttamento lavorativo sono prevalenti nel Centro-Nord, ma quelle relative al settore agricolo in particolare si concentrano al Sud. L’andamento complessivo delle inchieste intercettate dal Laboratorio in queste 8 regioni è analogo a quello nazionale e, dal 2019, registra un consistente aumento dei casi di sfruttamento rispetto agli anni precedenti: i 64 casi di quell’anno sono più di tutti quelli registrati dall’introduzione nel 2011 dell’art. 603-bis nel c.p. Il numero di inchieste continua a crescere nel 2020 arrivando a 77 casi, per poi diminuire sensibilmente nel 2021, con 52 vicende di sfruttamento intercettate dal Laboratorio. Tuttavia, il dato di quest’ultimo anno, come precedentemente chiarito tracciando il quadro nazionale, è da considerare fisiologicamente in fase di assestamento, per una serie di motivi, quali il segreto istruttorio, i tempi di segnalazione e di emersione del fenomeno (Fig. 10).

<sup>51</sup> Se si sposta l’attenzione dalle inchieste intercettate a quelle in cui si sa che è stata esercitata l’azione penale, le percentuali rimangono analoghe per tutti i settori, con 221 su 401 procedimenti penali, il 55%, mentre in agricoltura calano al 42%, cioè 89 su 208. Il dato però non ci sembra particolarmente significativo per la rappresentazione del fenomeno, perché può essere dovuto interamente alla nostra difficoltà di riscontro dei dati giudiziari, che varia da Procura a Procura: l’auspicio per il futuro è proprio quello di superare tale difficoltà grazie al progetto Diagrammi Nord.

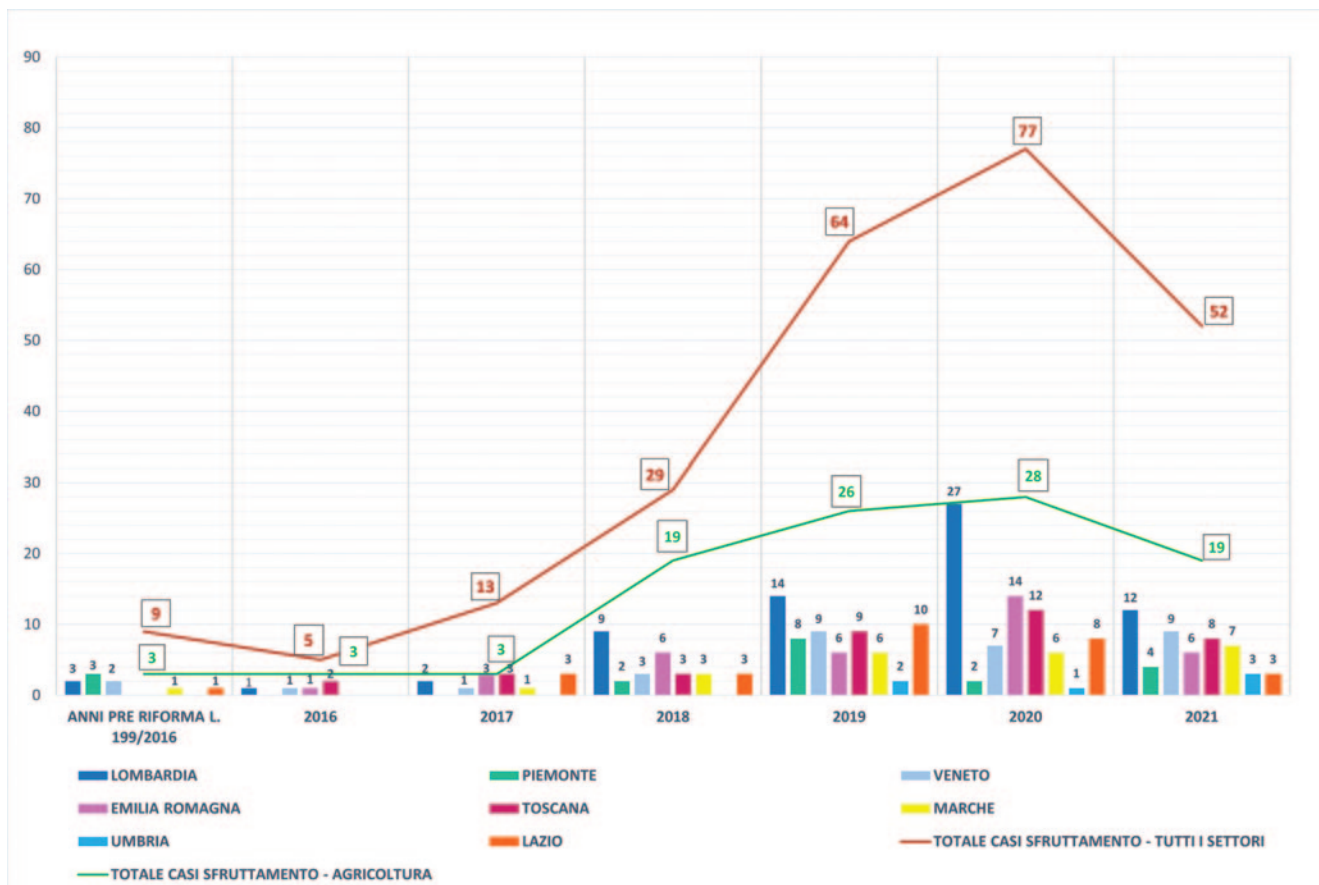
**Fig. 10** | Grafico inchieste nazionali e regioni progetto Di.Agr.A.M.M.I. Nord: tutti i settori e agricoltura a confronto



Se si confrontano anno per anno i dati relativi alle inchieste intercettate sul territorio nazionale e quelle relative alle “regioni Diagrammi Nord”, si riscontra un andamento analogo del rapporto tra casi relativi a tutti i settori e casi relativi al settore agricolo. Il solo anno in cui si riscontra una discrepanza rilevante è il 2017, in cui a livello nazionale le inchieste in agricoltura che abbiamo intercettato sono più della metà di quelle totali (14 su 25), mentre nelle 8 “regioni Diagrammi Nord” sono meno di un terzo (3 su 13). Nel 2018 superano, come a livello nazionale, il 60% (19 su 29 casi). A partire dal 2019 la percentuale dei casi registrati in agricoltura cala un po’ più sensibilmente rispetto a quella nazionale scendendo al 40%, ossia 26 casi su 64 relativi a tutti i settori. Nel 2020, il rapporto cala al 36% nelle “regioni Diagrammi Nord” a fronte del 40% a livello nazionale e, infine, nel 2021 al 26% a fronte del 48%.

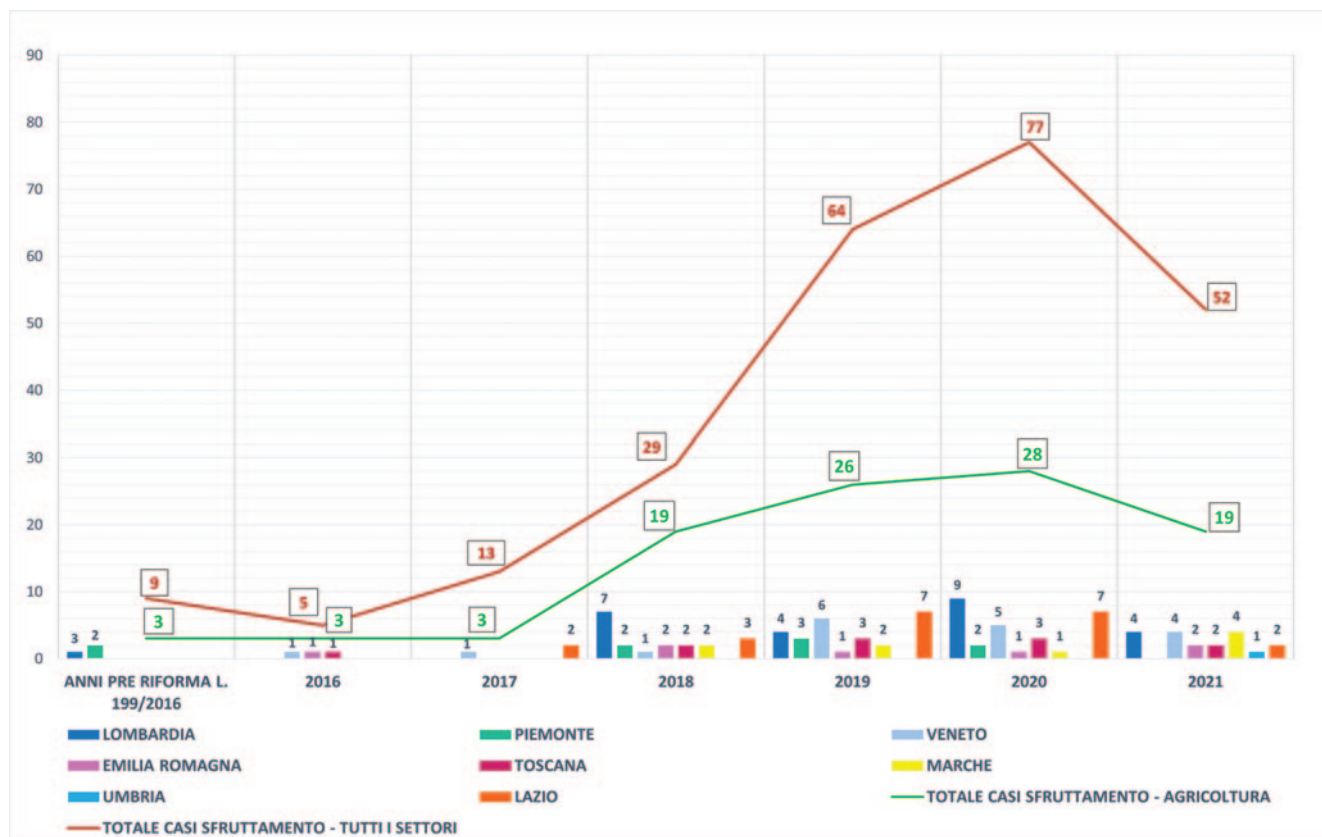
Il grafico sottostante (Fig. 11) riporta l’andamento delle inchieste complessivamente intercettate e di quelle riscontrate nel settore agricolo e la distribuzione dei singoli casi di sfruttamento in tutti i settori nelle 8 regioni rientranti nel Progetto Diagrammi Nord.

**Fig. 11 | Grafico regioni progetto Di.Agr.A.M.M.I. Nord: andamento inchieste tutti i settori, con dettaglio regione per regione**



Il grafico successivo (Fig. 12) riporta sempre l'andamento delle inchieste complessive e nel settore agricolo ma il dettaglio dei casi nelle 8 regioni rientranti nel progetto *Diagrammi Nord* è relativo alle inchieste nel settore agricolo.

**Fig. 12** | Grafico andamento casi di sfruttamento nelle regioni progetto Di.Agr.A.M.M.I. Nord, con dettaglio regione per regione relativo al settore agricolo



Anche l'incidenza delle denunce delle vittime di sfruttamento in queste regioni è analoga a quella nazionale, con 28 denunce su 249 casi di sfruttamento intercettati, pari all'11% (Fig. 13). In agricoltura la percentuale rispecchia la tendenza nazionale, attestandosi a poco sopra il 12%. Questo è uno degli indicatori da monitorare a distanza di almeno un anno dalla conclusione del *Progetto Diagrammi Nord* per valutare il suo impatto. Merita di essere sottolineato, benché sia un dato, come detto, in fase di assestamento, che già nel 2021 in queste regioni si registra, sia a livello generale che in agricoltura, un incremento significativo della percentuale delle denunce che si assesta al 19%, sia in generale che nel settore agricolo. L'assenza di un significativo divario tra le denunce per sfruttamento in tutti i settori e quelle relative al settore agricolo può essere sintomo di due diversi fenomeni: o i progetti di contrasto allo sfruttamento, pur concentrati nel solo settore agricolo, data la rilevanza di quest'ultimo incidono sulla consapevolezza dei lavoratori anche di altri settori, oppure è troppo presto, come ricordato, per valutare l'impatto di *Diagrammi Nord* sulla percezione delle vittime di sfruttamento. Solo indagini future, anche di tipo qualitativo, consentiranno una valutazione più fondata. Va tenuto conto che, come abbiamo detto nella parte generale, la concentrazione delle denunce si registra nella provincia di Prato dove non abbiamo individuato inchieste nel settore agricolo: questo vuol dire, dato che la percentuale delle inchieste è analoga a livello generale e nel settore primario, che ci sono territori in cui le denunce di sfruttamento di lavoratori agricoli sono aumentate con la stessa intensità dell'incremento delle denunce negli altri settori, prevalentemente quello tessile e quello edilizio, nell'area pratese.

## Le vittime di sfruttamento nelle “regioni Diagrammi Nord”

Come ricordato a livello nazionale, nel settore primario si concentrano circa la metà dei 64 procedimenti in cui tutte le vittime di sfruttamento erano impiegate in nero. Nelle 8 “regioni Diagrammi Nord” si registrano 33 delle 64 inchieste in cui le vittime lavorano senza contratto, e di queste solo 12 riguardano il settore agricolo. La percentuale è quindi più bassa di quella nazionale.

Per quanto riguarda il fenomeno della “profughizzazione”, nelle regioni in cui si sviluppa Diagrammi Nord il tasso di sfruttamento di persone coinvolte in istanze di Protezione Internazionale è discretamente più alto in agricoltura, dove si registrano 27 casi su 101, con un tasso quindi del 27% a fronte di quello nazionale che si assesta al 21%. Se prendiamo in considerazione il totale delle inchieste, la percentuale in cui si registrano lavoratrici e lavoratori sfruttati richiedenti asilo è del 22% (55 casi su 249) pressoché analoga a quella nazionale che è del 21%.

**Fig. 13** | **Tabella regioni progetto Di.Agr.A.M.M.I. Nord relativa alle inchieste, ai procedimenti penali e alle denunce, con focus su “profughizzazione”: tutti i settori e agricoltura a confronto**

Periodo	Di.Agr.A.M.M.I. - Tutti i settori				Di.Agr.A.M.M.I. - Agricoltura			
	Totale casi	di cui procedimenti penali avviati	di cui su denuncia dei lavoratori	di cui procedimenti in cui sono state individuate vittime richiedenti asilo o titolari di protezione umanitaria	Totale casi	di cui procedimenti penali avviati	di cui su denuncia dei lavoratori	di cui procedimenti in cui sono state individuate vittime richiedenti asilo o titolari di protezione umanitaria
2011-2015	9	7	2	0	3	1	1	0
2016	5	5	0	1	3	3	0	1
2017	13	12	1	5	3	3	0	0
2018	29	29	2	11	19	14	0	8
2019	64	61	6	16	26	26	3	9
2020	77	65	7	19	28	26	4	9
2021	52	42	10	3	19	16	3	0
<b>Totale</b>	<b>249</b>	<b>221</b>	<b>28</b>	<b>55</b>	<b>101</b>	<b>89</b>	<b>11</b>	<b>27</b>

Passando dallo status giuridico alla provenienza delle vittime, dall’analisi dei dati emerge che nelle 8 “regioni Diagrammi Nord” le inchieste sullo sfruttamento coinvolgono più frequentemente che nel resto del paese i lavoratori stranieri e meno frequentemente quelli cittadini U.E. Il tasso di sfruttamento dei cittadini stranieri nelle 8 “regioni Diagrammi Nord” appare più alto che a livello nazionale (Fig. 14): su 233 inchieste in cui è stato possibile individuare la nazionalità delle vittime, in 192, l’82%, sono coinvolti solo cittadini stranieri, cioè cittadini di paesi non aderenti all’Unione Europea. A livello nazionale la percentuale è del 74%, quindi apprezzabilmente più bassa. Questa maggiore incidenza degli stranieri si conferma se prendiamo in considerazione anche le inchieste in cui sono coinvolti sia cittadini dell’U.E. che cittadini stranieri: nelle “regioni Diagrammi Nord” sono 16, che portano il complesso dei casi di sfruttamento in cui le vittime sono solo o anche cittadini non U.E. a 208, pari all’89% del totale a fronte di un dato nazionale dell’81%. Se confrontiamo i dati relativi al solo settore agricolo, su 86 inchieste in cui è stato possibile individuare la nazionalità delle vittime, 76 coinvolgono solo stranieri, con una percentuale superiore all’88%, significativamente più alta di quella nazionale che si assesta al 76%, con un incremento sul dato nazionale più significativo di quello che si registra prendendo in considerazione tutti i settori produttivi.

**Fig. 14 | Tabella regioni progetto Di.Agr.A.M.M.I. Nord relativa alla provenienza delle vittime di sfruttamento: tutti i settori e agricoltura a confronto**

Periodo	Di.Agr.A.M.M.I. – Tutti i settori						Di.Agr.A.M.M.I. - Agricoltura					
	Totale casi	Totale casi in cui è stato possibile risalire alla nazionalità delle vittime	Solo cittadini europei	Solo stranieri extra-UE	Cittadini sia europei che extra-UE	di cui solo o anche italiani	Totale casi	Totale casi in cui è stato possibile risalire alla nazionalità delle vittime	Solo cittadini europei	Solo stranieri extra-UE	Cittadini sia europei che extra-UE	di cui solo o anche italiani
2011-2015	9	5	2	3	0	1	3	2	1	1	0	0
2016	5	5	1	3	1	1	3	2	0	2	0	0
2017	13	12	1	9	2	3	3	2	0	2	0	0
2018	29	29	3	24	2	4	19	18	1	17	0	1
2019	64	63	6	51	6	10	26	25	2	22	1	1
2020	77	72	7	63	2	5	28	22	1	20	1	1
2021	52	47	5	39	3	5	19	15	3	12	0	2
<b>Totale</b>	<b>249</b>	<b>233</b>	<b>25</b>	<b>192</b>	<b>16</b>	<b>29</b>	<b>101</b>	<b>86</b>	<b>8</b>	<b>76</b>	<b>2</b>	<b>5</b>

Merita di essere notato che le inchieste che coinvolgono tanto gli stranieri che i cittadini U.E. sono solo 2, e portano il totale delle inchieste che vedono lavoratori stranieri sfruttati a un totale di 78, corrispondenti al 90% del totale delle inchieste nel settore agricolo, confermando che in queste regioni lo sfruttamento degli stranieri emerge in modo più rilevante che a livello nazionale. Il fatto che il Laboratorio abbia intercettato solo 2 casi in cui sono stati sfruttati sia stranieri che cittadini dell’Unione Europea è di particolare interesse, poiché sembra indicare che nelle “regioni Diagrammi Nord”, nel settore agricolo esistono percorsi di reclutamento nettamente distinti tra stranieri e cittadini U.E. Questa sensazione è confermata dal fatto che le inchieste in cui sono coinvolti solo cittadini U.E. sono poco meno del 9% (8 casi su 86) a fronte di un tasso del 2% in cui i due gruppi si mescolano.

Altro dato meritevole di attenzione è che, nelle 8 “regioni Diagrammi Nord”, nel settore agricolo il coinvolgimento di vittime provenienti dall’U.E. non subisce l’incremento che si riscontra a livello nazionale: tra il 2019 e il 2020, complessivamente sono solo 5 le inchieste per sfruttamento in cui sono coinvolti solo o anche cittadini U.E. Se si esaminano tutti i settori produttivi, il tasso di sfruttamento di cittadine/i dell’U.E. è più alto, arrivando al 17% (41 inchieste), dato comunque sensibilmente più basso rispetto a quello nazionale (il 25%).

Il minor coinvolgimento delle vittime cittadini dell’Unione si ripercuote in maniera attenuata sul sottogruppo di cittadine/i U.E. rappresentato dalle cittadine e dai cittadini italiani, coinvolti complessivamente in 29 su 233 casi di sfruttamento, corrispondente a una percentuale del 12%, molto vicina a quella nazionale, che si attesta al 14%. Per quanto attiene al settore agricolo, il coinvolgimento di vittime italiane si registra in sole 5 inchieste su 86, una percentuale leggermente inferiore a quella nazionale, dove sono 19 su 204.

## I soggetti contro cui si procede nelle “regioni Diagrammi Nord”

Relativamente alle “regioni Diagrammi Nord”, tra il 2011 e il 2016, con la vecchia formulazione dell’art. 603-bis c.p., i casi in cui si è proceduto penalmente nei confronti del datore di lavoro sono stati 5 su 12 totali, meno del 50%. Questa percentuale, relativa a tutti i settori economici, è più bassa di quella nazionale, che si attesta al 66%. Nel settore agricolo si registrano invece 3 casi su 4, quindi la percentuale è del 75%, più vicina a quella nazionale che si attesta all’80%. I dati percentuali sembrerebbero significativi, ma il numero di inchieste complessivo ci sembra, anche in queste regioni, mortificantemente basso, riducendone il valore.

Come a livello nazionale, negli anni successivi alla riforma dell’art. 603-bis c.p. le percentuali delle inchieste in cui il datore di lavoro è tra gli indagati e/o imputati rimangono notevoli e diventano significative dato il progressivo incremento delle inchieste sullo sfruttamento lavorativo: nel 2017 sono complessivamente 9 su 12, quindi il 75% (nazionale 76%<sup>52</sup>) e il 100% (64%), 3 su 3, in agricoltura; nel 2018 il 72% (65%), 21 su 29, complessivamente e oltre il 90% (64%), 13 su 14, in agricoltura; nel 2019, 39 su 61, cioè il 63% (70%) nel complesso e il 69% (poco di più del 72%), 18 su 26, in agricoltura; nel 2020, 55 su 65, l’84% (82%) in generale e il 76% (76%), 20 su 26, in agricoltura; nel 2021 infine sono rispettivamente 32 su 42, vale a dire il 76% (69%) considerando tutti i settori e il 100% (85%), 16 su 16, in agricoltura. Confrontando le percentuali delle “regioni Diagrammi Nord” con quelle nazionali, riportate tra parentesi, si nota che quelle relative a tutti i settori economici, facendo la somma algebrica delle differenze, nell’arco di tempo esaminato più o meno si equivalgono. Quelle relative all’agricoltura invece sono nettamente superiori nel 2017 e 2018, leggermente inferiori nel 2019, uguali nel 2020 e di nuovo superiori nel 2021. In sostanza, sembra che nelle “regioni Diagrammi Nord” nel settore agricolo il coinvolgimento del datore di lavoro nello sfruttamento sia più frequente che a livello nazionale. Questo dato è, in primo luogo, indice di una prassi investigativa che pone una crescente attenzione negli anni alla parte datoriale, come mostra il fatto che l’aumento delle inchieste che coinvolgono datrici o datori di lavoro si registra anche considerando l’insieme dei settori. Suggestisce, però, di fare particolare attenzione in queste zone ai comportamenti dei datori di lavoro nel settore agricolo, poiché il dato relativo alle inchieste complessive, condotte dalle stesse Procure, è in linea con quello nazionale, mentre quello dei procedimenti relativi all’agricoltura è più alto.

Nelle regioni esaminate non si ravvisa il divario che abbiamo evidenziato a livello nazionale tra inchieste complessive e inchieste nel settore primario, relativamente ai soggetti contro i quali si procede. Il dato relativo alle inchieste complessivamente considerate dal 2017 in poi evidenzia che quelle in cui si procede solo contro il datore di lavoro superano tutti gli anni il 50% di quelle complessivamente intercettate, come avviene a livello nazionale, con la sola eccezione relativa al 2019, dove scendono a 24 casi su 61, con una percentuale più bassa di quella nazionale registrata nello stesso anno (circa il 50%). Le percentuali delle inchieste in cui si procede sia contro il caporale che contro il datore di lavoro sono invece leggermente più basse rispetto a quelle registrate a livello nazionale, solo nel 2018 e nel 2019 si avvicinano alla media nazionale di circa un quarto del complesso. Nelle 8 “regioni Diagrammi Nord” non si registra l’“effetto caporalato” che, invece, emerge dai dati nazionali relativi al settore agricolo: le inchieste contro il solo datore di lavoro non scendono mai sotto la metà del complesso e, in alcuni anni, sono sensibilmente più numerose. Le percentuali (tra parentesi quelle nazionali) sono il 100% (a fronte di circa il 49%), ovvero 3 casi su 3, nel 2017; 7 su 14 casi, ossia il 50% (33%) nel 2018; 15 su 26 casi, cioè il 57% (36%) nel 2019; nel 2020, 15 su 26 casi, corrispondente al 57% (quasi il 50%) e, infine, nel 2021, anche in queste regioni si registra un sensibile incremento e il dato si impenna raggiungendo il 68% (58%), 11 su 16 vicende complessive.

<sup>52</sup> Anche nelle percentuali successive la percentuale tra parentesi è riferita al dato nazionale, in modo che il lettore abbia un dato di confronto immediato.

**Fig. 15 | Tabella regioni progetto Di.Agr.A.M.M.I. Nord, relativa ai soggetti contro i quali si procede penalmente: tutti i settori e agricoltura a confronto<sup>53</sup>**

Periodo	DIAGRAMMI - Tutti i settori				DIAGRAMMI - Agricoltura			
	Totale procedimenti penali avviati	Procedimenti in cui si è proceduto nei confronti del datore di lavoro	Procedimenti in cui si è proceduto solo nei confronti del caporale	Procedimenti in cui si è proceduto nei confronti del datore di lavoro e caporale	Totale procedimenti penali avviati	Procedimenti in cui si è proceduto nei confronti del datore di lavoro	Procedimenti in cui si è proceduto solo nei confronti del caporale	Procedimenti in cui si è proceduto nei confronti del datore di lavoro e caporale
2011-2015	7	1	6	0	1	0	1	0
2016	5	1	1	3	3	0	0	3
2017	12	7	2	2	3	3	0	0
2018	29	14	8	7	14	7	1	6
2019	61	24	22	15	26	5	8	13
2020	65	42	10	13	26	15	6	5
2021	42	25	10	7	16	11	0	5
<b>Totale</b>	<b>221</b>	<b>114</b>	<b>59</b>	<b>47</b>	<b>89</b>	<b>41</b>	<b>16</b>	<b>32</b>

Come a livello nazionale, se si prendono in considerazione le inchieste relative a tutti i settori, quelle in cui si procede contro il datore di lavoro e contro il caporale sono sempre meno della metà di quelle in cui si procede contro il solo datore di lavoro. Fa eccezione il 2019, anno caratterizzato da una percentuale insolitamente alta di inchieste in cui si procede solo contro l'intermediario<sup>54</sup>. Nel 2020 e 2021 la percentuale scende in modo più significativo che a livello nazionale attestandosi sotto il terzo. Nel settore primario, invece, le inchieste in cui si procede contro entrambi hanno un andamento più frastagliato. Nel 2017 non ci sono inchieste che coinvolgono caporali né da soli né insieme ai datori di lavoro. L'anno successivo le inchieste a carico anche dei caporali sono lo stesso numero di quelle a carico dei soli datori di lavoro e coinvolgono tutte, tranne una, entrambi. Nel 2019 la stragrande maggioranza delle inchieste coinvolge gli intermediari, 21 su 26, e in 13 casi sono incriminati anche i datori di lavoro. Negli anni 2020 e 2021, invece, la tendenziale diminuzione della pervasività del caporalato che emerge dai dati nazionali trova supporto nelle "regioni Diagrammi Nord" anche dall'incremento delle percentuali delle inchieste che coinvolgono il solo datore di lavoro. Nel 2020, le inchieste che coinvolgono anche i caporali sono addirittura un terzo di quelle in cui si procede contro il solo datore di lavoro, 5 contro 15, a fronte però di 6 inchieste in cui si procede solo contro il caporale. Mentre nel 2021 sono, come a livello nazionale, poco meno della metà, ma non si registra alcuna inchiesta a carico dei soli caporali.

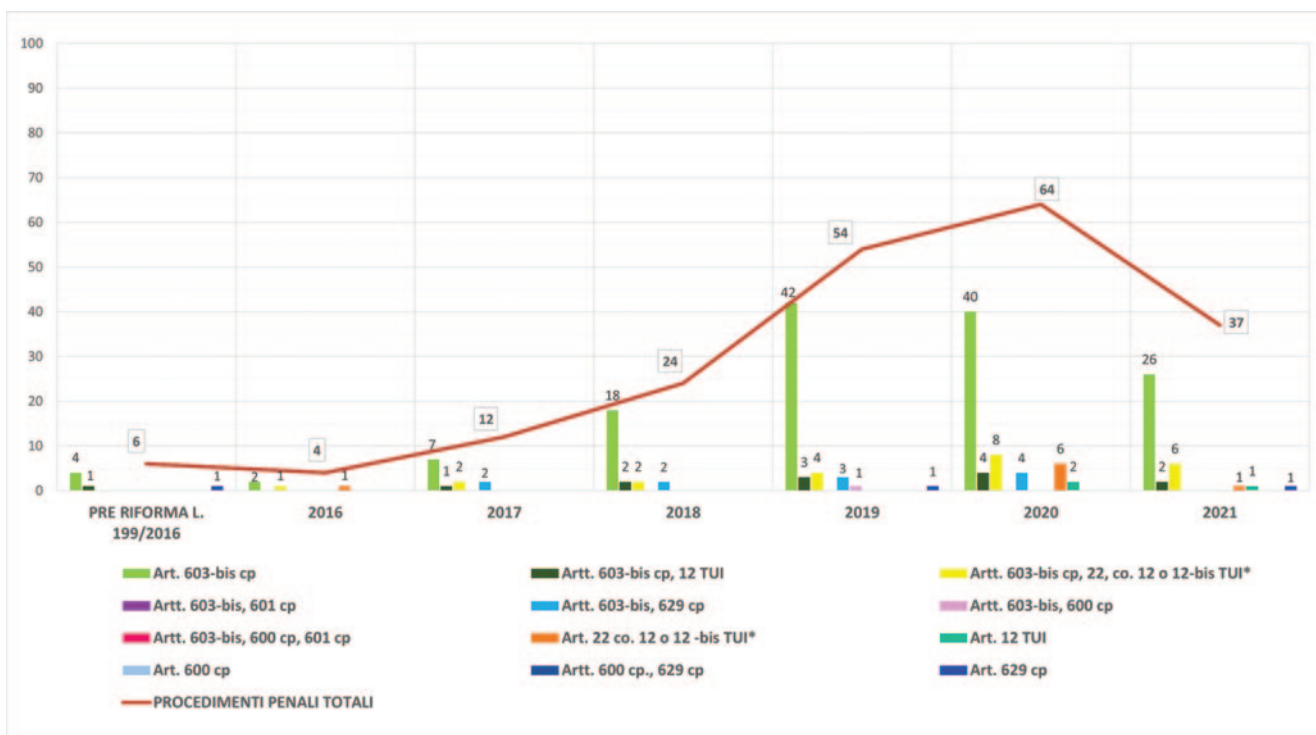
<sup>53</sup> Nella parte "Tutti i settori" manca un caso del 2017 (Procura di Firenze) in cui si ha notizia dell'apertura di un procedimento penale, ma non è stato possibile accertare né per quale reato, né nei confronti di chi si proceda. Anche nella parte "Agricoltura" il dato di discosta di 1 caso, della Procura di Lecco, nella riga relativa agli anni 2011-2015, per il quale non è stato possibile sapere con certezza nei confronti di chi si proceda.

<sup>54</sup> Questo dato si riscontra anche a livello nazionale, ma sembra attribuibile alle regioni Diagrammi Nord, perché a livello nazionale comunque viene neutralizzato e le inchieste contro intermediario e datore di lavoro sono comunque meno della metà di quelle contro il solo datore di lavoro.

## L'uso delle fattispecie penali nel contrasto allo sfruttamento

Nelle "regioni Diagrammi Nord" sono 201 i procedimenti penali avviati, su 249 inchieste per sfruttamento lavorativo intercettate dal Laboratorio, di cui è stato possibile risalire con sufficiente certezza alle fattispecie contestate. I casi in cui le Procure hanno utilizzato l'art. 603-bis da solo o in concorso con altre norme sono 187, il 93% dei procedimenti. Sono 139, cioè il 69% del totale, i casi che abbiamo monitorato in cui la fattispecie non è stata contestata in concorso con le altre utilizzate per la repressione dello sfruttamento. Se esaminiamo i casi di concorso sono 12 quelli in cui il 603-bis è stato contestato insieme all'art. 12 T.U.I. (Disposizioni contro le immigrazioni clandestine), 23 i procedimenti in cui è stato contestato insieme all'art. 22 co. 12 o 12-bis T.U.I. (assunzione di uno straniero privo di soggiorno), 11 quelli in cui la contestazione è avvenuta insieme all'estorsione (art. 629 c.p.), mentre in un solo procedimento è stato contestato insieme alla riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.). Quando non si è ricorso al 603-bis si è usato il reato di estorsione in 3 casi, quello di assunzione di uno straniero privo di permesso di soggiorno in 8 procedimenti e il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina in 3.

**Fig. 16** | Grafico regioni progetto Di.Agr.A.M.M.I. Nord, con dettaglio relativo alle fattispecie penali contestate



Merita di essere sottolineato che nei procedimenti avviati prima del 2017, verosimilmente per fatti a cui non era applicabile la nuova formulazione del 603-bis, questo è stato usato 6 volte da solo, una volta in concorso con il 22 T.U.I. e una volta con il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (art. 12 T.U.I.). Infine, nei due casi in cui non è stato utilizzato, si è fatto ricorso una volta al reato di assunzione di uno straniero privo di Permesso di Soggiorno e una volta all'estorsione.

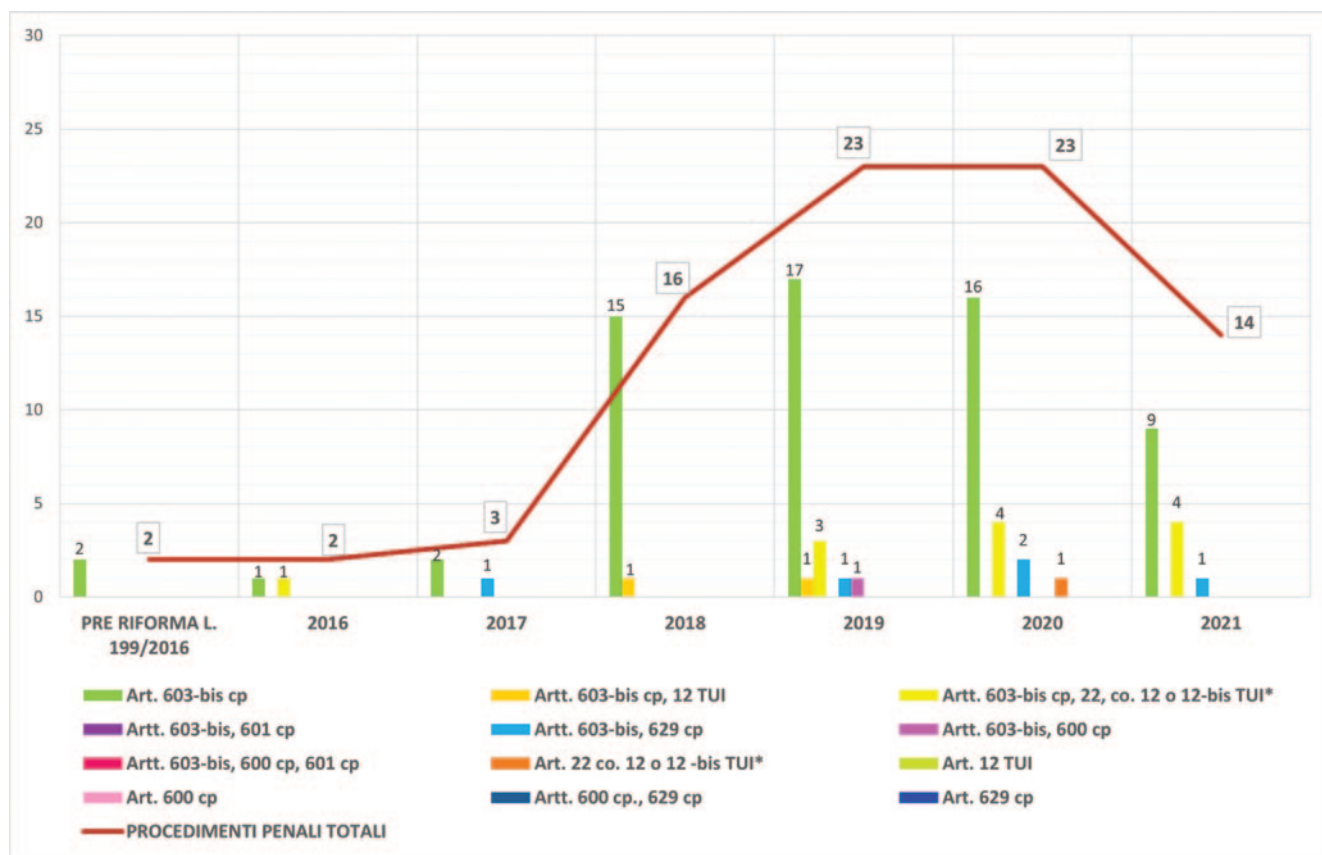
Se esaminiamo in queste stesse regioni gli 81 casi relativi al settore agricolo di cui siamo riusciti a conoscere la fattispecie contestata, l'importanza dell'art. 603-bis c.p. appare ancora più eclatante. Balza subito agli occhi che esso da solo o in concorso con altre norme è stato utilizzato in tutti i casi, ad eccezione di uno in cui si è fatto ricorso all'art. 22 co. 12 o 12-bis T.U.I. I casi in cui la fattispecie è stata contestata da sola sono il 75% (62 su 82). Se esaminiamo i casi di concorso, la frequenza delle norme con cui viene associato ricalca il quadro generale: sono solo 2 quelli in cui il 603-bis è stato contestato insieme all'art. 12 T.U.I., 12 i procedimenti in cui è stato contestato in concorso con l'art. 22 co. 12 o 12-bis T.U.I., 5 quelli in cui la contestazione è avvenuta insieme all'estorsione (art. 629 c.p.), e riguarda l'agricoltura il procedimento in cui è stato contestato insieme alla riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.).

**Fig. 17** | **Tabella regioni progetto Di.Agr.A.M.M.I. Nord, relativa alle fattispecie penali contestate nei casi di sfruttamento in agricoltura**

Reati contestati	DIAGRAMMI - Agricoltura							TOTALE per tipo di reato contestato
	ANNI PRE RIFORMA L. 199/2016	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Art. 603-bis cp	2	1	2	15	17	16	9	62
Artt. 603-bis cp, 12 TUI	0	0	0	1	1	0	0	2
Artt. 603-bis cp, 22, co. 12 o 12-bis TUI*	0	1	0	0	3	4	4	12
Artt. 603-bis, 601 cp	0	0	0	0	0	0	0	0
Artt. 603-bis, 629 cp	0	0	1	0	1	2	1	5
Artt. 603-bis, 600 cp	0	0	0	0	1	0	0	1
Artt. 603-bis, 600 cp, 601 cp	0	0	0	0	0	0	0	0
Art. 22 co. 12 o 12-bis TUI*	0	0	0	0	0	1	0	1
Art. 12 TUI	0	0	0	0	0	0	0	0
Art. 600 cp	0	0	0	0	0	0	0	0
Artt. 600 cp, 629 cp	0	0	0	0	0	0	0	0
Art. 629 cp	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totale per anno</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>16</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>14</b>	<b>83</b>

Data questa omogeneità nell'uso delle fattispecie, l'andamento di esso nel corso degli anni non presenta alcuna particolarità degna di approfondimento.

**Fig. 18 Grafico regioni progetto Di.Agr.A.M.M.I. Nord relativo all'utilizzo delle diverse fattispecie penali nel corso degli anni: tutti i settori**







**FLAI CGIL**  
Via L. Serra, 31 - Roma 00153  
Tel. +39 06.585611  
[www.flai.it](http://www.flai.it)



**Centro di ricerca  
interuniversitario  
su carcere, devianza,  
marginalità e governo  
delle migrazioni**

**ADIR - L'ALTRO DIRITTO**  
**Centro di ricerca  
interuniversitario**  
[www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it)

## **La protezione delle vittime di sfruttamento lavorativo: una pratica sovversiva di alcuni capisaldi della nostra cultura giuridico-politica<sup>1</sup>**

### **1. Premessa ideo/metodo-logica: la ‘ricerc-azione’.**

Le riflessioni sviluppate nelle pagine seguenti sono fortemente influenzate da una particolare modalità di indagine, la ‘ricerc-azione’<sup>2</sup>, che ha caratterizzato il mio lavoro degli ultimi anni in materia di sfruttamento lavorativo. Questa modalità di indagine, che, come dice il nome, vuole combinare ricerca e azione sociale, è quella che caratterizza *L’altro diritto - Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni*, che ad oggi raccoglie 16 Atenei italiani (Firenze, Sant’Anna di Pisa, Roma Tre, La Sapienza, Napoli Federico II, Suor Orsola Benincasa, Salerno, Università di Calabria, Palermo, Bari, Ferrara, Modena e Reggio Emilia, Genova, Torino, Milano Statale, Venezia). Nell’idea che ispira il lavoro del Centro la ‘ricerc-azione’ si caratterizza, da un lato, per essere una ricerca finalizzata all’uso immediato dei suoi risultati a difesa dei diritti delle persone nelle aree su cui si concentra l’attenzione del Centro: diritti delle persone in esecuzione penale, di quelle considerate devianti, di quelle socialmente marginalizzate e dei migranti incanalati nei diversi percorsi previsti dal nostro ordinamento. I ‘ricerc-attori’ del Centro si impegnano a trasmettere immediatamente agli operatori attivi sul territorio le conoscenze acquisite con il loro lavoro e a seguire personalmente il loro utilizzo. La ‘ricerc-azione’ si sviluppa circolarmente, a partire dal *feedback* di questa messa in pratica delle ricerche: l’analisi dei risultati degli interventi suggeriti in base alle conoscenze acquisite viene utilizzata per raffinare l’analisi dei fenomeni sociali studiati e le possibilità di intervento ricavabili dall’ordinamento giuridico. Il tentativo è quello di dare vita a un circolo euristico-ermeneutico che permetta, in una progressione continua, a un tempo, di interpretare la realtà sociale e di modificarla migliorando l’effettività dei diritti delle persone marginalizzate.

In particolare, le riflessioni che svilupperò si baseranno sull’esperienza diretta delle ‘ricerc-attrici’ sociali de *L’altro diritto* coinvolti da anni in plurime indagini e in altrettanto variegata esperienze di intervento sociale nel settore dello sfruttamento lavorativo e della protezione delle sue vittime. Oltre che dei dati sulle inchieste in materia di sfruttamento, che ormai da quattro anni raccoglie il *Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime* costituito dal centro interuniversitario *L’altro diritto* in collaborazione con la FLAI-CGIL, cercherò di fare tesoro delle attività relative alla protezione delle vittime di sfruttamento, alla gestione diretta delle quali *L’altro diritto* ha collaborato attivamente sulla base delle convenzioni siglate con alcune Procure della Repubblica. Di fondamentale importanza sono infine le informazioni che vengono dalle esperienze delle ‘ricerc-attrici’ de *L’altro diritto* che, nell’ambito del progetto FAMI *Diagrammi Nord*, attraverso lo “Sportello di secondo livello”, pure costituito con la FLAI-CGIL, stanno collaborando alla risoluzione dei problemi che gli attori sul campo, sindacalisti e operatori sociali, incontrano nel tentativo di favorire, oltre all’emersione delle vittime di sfruttamento, la gestione del fenomeno nel suo complesso all’interno del tessuto sociale dei singoli territori.

---

<sup>1</sup> Ringrazio per aver letto e corretto una versione precedente di questo articolo Salomé Archain, Chiara Bianchi, Carlo Botrugno, Claudio de Martino, Angela Suprano, Bianca Cassai, Chiara Stoppioni, Filippo Ruschi, Lucia Re, Letizia Palumbo e Sofia Ciuffoletti. Un ringraziamento particolare va a Gianmarco Gori che oltre aver letto e corretto il testo mi ha fornito alcuni dati importanti per lo sviluppo del mio discorso. L’articolo rappresenta un’anticipazione di alcune parti, scritte dall’autore, del report di ricerca redatto dal Centro interuniversitario *L’altro diritto* per il progetto Fami “Di.Agr.A.M.M.I. Nord: diritti in Agricoltura attraverso Approcci Multistakeholders e Multidisciplinari per l’integrazione e il Lavoro Giusto”, <https://www.diagrammi.org/nord/>

<sup>2</sup> Uso questa definizione e non quella di “ricerca azione” usata normalmente per rendere la locuzione inglese “*action research*” utilizzata per descrivere un insieme di approcci sviluppati in psicologia (*cooperative inquire, clinical inquire, action science, action inquiry*) significativamente diversi tra loro in quanto a orientamenti teorici e opzioni metodologiche. La metodologia adottata, seppure tiene conto di queste esperienze, allo stesso tempo vi si discosta per aspetti fondamentali dal punto di vista epistemologico e ideo/metodo-logico.

## 2. Storia e gloria della protezione dallo sfruttamento nel nostro ordinamento

Fin dal 1998, il nostro ordinamento prevede una disposizione finalizzata a offrire protezione alle vittime di “*violenza e grave sfruttamento*”, l’art. 18 T.U.I.<sup>3</sup>. Il primo comma di tale articolo recita:

Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all’articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, o di quelli previsti dall’articolo 380 del codice di procedura penale, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero, ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un’associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell’organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale.

Come ha più volte sottolineato Maria Grazia Giammarinaro che, nella sua veste di *Special Rapporteur on trafficking in persons, especially in women and children* per l’ONU, è stata la più attenta commentatrice dell’evoluzione dell’interpretazione di questo articolo e una delle più convinte sostenitrici del suo impiego ‘massiccio’ a tutela delle vittime di sfruttamento, questa disposizione è di una eccezionale innovatività. La sua eccezionalità è dovuta soprattutto al fatto che dal suo testo, e da quello dell’art. 27 del D.P.R. 394/1999<sup>4</sup>, che regola nel concreto la procedura di messa in protezione, è stato possibile ricavare una norma che, attraverso quello che è stato definito “percorso sociale”, svincola la protezione delle vittime dalla necessità che queste tengano un comportamento di collaborazione giudiziale.

Per spiegare il tenore del testo dell’art. 18 e della sua applicazione iniziale (quella che ne ha definito il primo significato, la ‘norma’ da ricavarne) bisogna tener conto che esso è stato approvato in un momento in cui lo strumento internazionale di riferimento per il contrasto alla tratta degli esseri umani era ancora la *Convenzione per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione* adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel dicembre 1949 e aperta alla firma a New York nel marzo 1950. Come mostra la sua denominazione, questa Convenzione considerava un solo tipo di tratta, quella finalizzata allo sfruttamento della prostituzione, finendo per identificare la tratta con le azioni internazionali che conducono a, o favoriscono, questa forma di sfruttamento. La Convenzione impegna gli Stati aderenti a ‘punire’ chiunque “*procura, adesci o rapisca*” una persona per adibirla, anche con il suo consenso, alla prostituzione e comunque sfrutti chi svolga tale attività (art. 1) nonché chiunque partecipi alla gestione di luoghi in cui la prostituzione viene esercitata (art. 2). In Italia queste indicazioni furono recepite dalla celeberrima legge Merlin (L. 75/1958) al suo art. 3 (citato dall’art. 18 T.U.I.), ben prima che il Parlamento, con la L. 1173/1966, autorizzasse l’adesione dell’Italia alla Convenzione, e, addirittura oltre vent’anni prima che nel 1980 lo strumento di adesione fosse depositato dal governo italiano.

Questo dato spiega perché per anni le (scarse) applicazioni dell’art. 18 siano riconducibili, nella quasi totalità dei casi, ai reati di sfruttamento della prostituzione o di tratta finalizzata alla prostituzione e allo sfruttamento sessuale. I dati disponibili relativi ai permessi di soggiorno ex art. 18 concessi dalle questure non aiutano a capire chi ne siano stati i beneficiari, è però possibile ricostruire la loro tipologia grazie ai bandi per il finanziamento dei programmi emanati dal Dipartimento per le Pari Opportunità. Questi prevedono che la protezione sia destinata alle “vittime di soggetti dediti al traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale” (art. 4 bando 2000). Sebbene la platea degli aventi diritto alla protezione individuata dal testo dell’art.18 ricomprenda le vittime, oltre che dello sfruttamento della prostituzione, di tutti i reati per i quali è previsto l’arresto in

---

<sup>3</sup> Sul fatto che, sin dalla sua approvazione, l’art. 18 T.U.I. fosse destinato a coprire le vittime di qualsiasi tipo di “violenza o grave sfruttamento” cfr. Giammarinaro 2014; Nicodemi 2017.

<sup>4</sup> *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.*

flagranza, tuttavia solo le vittime dei reati di tratta (art. 601 c.p.) e di riduzione/mantenimento in schiavitù/servitù (art. 600 c.p.) sono state considerate potenziali beneficiarie della protezione. Merita di essere sottolineato che, quando la L. 199/2016 ha introdotto lo sfruttamento lavorativo condotto con violenza o minaccia (art. 603-bis, c. 2, c.p.) tra i reati per cui è previsto l'arresto in flagranza, si è subito dato per scontato che le vittime di tale fattispecie siano degne di protezione. Ancora una volta l'indicatore significativo sono i bandi del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio che, a partire dal 2018 (art. 3 c. 9), richiamata la L. 199/2016 sullo sfruttamento lavorativo in agricoltura, sollecitano di 'orientare' le proposte in modo da "formulare maggiormente progetti attinenti a tale tematica".

C'è un'altra annotazione genealogica importante da fare. Quando fu approvato il T.U.I. la tratta, com'era definita dall'allora art. 601 c.p., poteva riguardare esclusivamente persone già ridotte in schiavitù o quelle che lo sarebbero state con la consumazione del reato, dal che discende che suscettibile di protezione poteva essere solo una persona ridotta in schiavitù o in procinto di esserlo. Per individuare queste persone la nozione di schiavitù aveva, dunque, una rilevanza fondamentale. L'art. 1 della *Convenzione concernente la schiavitù*, approvata a Ginevra nel 1926, veniva interpretato dalla dottrina maggioritaria come se imponesse di identificare la schiavitù esclusivamente con il diritto di proprietà su una persona. Ne conseguiva che il reato di riduzione/mantenimento in schiavitù si sarebbe potuto realizzare soltanto in pochissimi paesi stranieri<sup>5</sup>, in quanto il nostro ordinamento, come quello della maggior parte degli Stati, non configurava le persone come oggetto dell'istituto della proprietà. Questa interpretazione è cambiata soprattutto grazie alla *Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù, del commercio di schiavi, e sulle istituzioni e pratiche assimilabili alla schiavitù*, delle Nazioni Unite, del 1956. Questa incluse tra le "istituzioni o pratiche assimilabili alla schiavitù" la *servitù per debiti (debt bondage)* definita come

lo stato o la condizione di chi, essendo debitore, si è obbligato a fornire, a garanzia d'un debito i suoi servizi o quelli di persona soggetta alla sua autorità, qualora il valore di questi servizi, valutato in termini ragionevoli, non sia destinato all'estinzione del debito, ovvero se la durata degli stessi non sia determinata oppure la loro natura non sia definita (art. 1).

Grazie a questa operazione, oggi è pacifico, e lo era già quando entrò in vigore l'art. 18, che il *debt bondage* (o *bonded labor*, entrambe le espressioni vengono rese in italiano con quella di "servitù per debiti"), pratica quanto mai attuale e preoccupante, deve essere assimilato alla schiavitù (Brhane 2015: 134). Inoltre, questa pratica è ormai considerata rilevante anche ai fini della configurabilità della tratta, così come ridefinita a partire dal Protocollo di Palermo e, da ultimo, dalla Direttiva 2011/36/UE *Concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*. Da un lato, infatti, questa pratica rappresenta un chiaro sintomo dell'abuso della posizione di vulnerabilità della vittima (Giammarinaro 2012: 17). Dall'altro, come evidenziano le *Linee guida* dell'ILO sulla tratta di esseri umani e lo sfruttamento del lavoro forzato (ILO 2005), essa è considerata un elemento configurante una situazione di lavoro forzato che, a sua volta, è codificato come uno degli scopi costitutivi della fattispecie del reato di tratta.

Secondo le *Linee guida* dell'ILO, il *debt bondage* si trova al confine tra il lavoro forzato e la schiavitù, ed implica che l'individuo lavori in parte o esclusivamente per ripagare il debito contratto non solo per pagare il trasporto da un paese a un altro, spesso comprendente l'ingresso irregolare nel paese di destinazione, ma anche per ricevere alloggio, vitto, ovvero per il reclutamento.

### **3. La protezione dallo sfruttamento e la sua incongruenza con il paradigma delle politiche migratorie**

Il *debt bondage* costituisce sicuramente una pratica che, rientrando nella fattispecie di cui all'art. 600 o 601 c.p., conferisce alle vittime che la subiscono il diritto di ottenere la protezione sociale ex art. 18 T.U.I. Tale conclusione è rafforzata dal fatto che nel 2014, il legislatore, in nome della

---

<sup>5</sup> L'impossibilità di realizzare la condotta di cui all'art. 600 c.p. sul territorio italiano ha portato alcuni a parlare di "precepto impossibile". Si veda in proposito Di Martino 1994.

simmetria di questa fattispecie con quella della tratta, ha inserito l'approffittamento della situazione di vulnerabilità anche tra le condotte attraverso le quali può realizzarsi la riduzione in schiavitù<sup>6</sup>.

Questa configurazione del *debt bondage* ha però l'importante caratteristica, sempre sottaciuta, di porsi in contrasto con i principi che hanno contraddistinto le politiche migratorie del mondo nord-occidentale negli ultimi decenni, fungendo da 'formante' dei provvedimenti regolativi e da perno della retorica che li ha accompagnati. In particolare, essa mette radicalmente in discussione la contrapposizione fondamentale tra *smuggling* e *trafficking*, ovvero tra migrazioni irregolari volontarie e migrazioni forzate.

Le politiche migratorie e le retoriche che le accompagnano da ormai tre decenni hanno configurato un piano discorsivo che può essere organizzato grazie a due assi cartesiani: il primo, quello fondamentale, che nella tabella sottostante è indicato graficamente con l'asse delle ordinate, perché rappresenta appunto il principale criterio 'ordinante' delle politiche migratorie, è individuato dalla dicotomia regolarità/irregolarità dell'ingresso. A questa dicotomia, volendo semplificare il ragionamento, di regola segue quella della regolarità (per un periodo di tempo più o meno lungo) e irregolarità del soggiorno. Il secondo asse, ausiliario al primo, è individuato dalla dicotomia migrazione volontaria/migrazione forzata. Quest'asse è identificato graficamente con quello delle ascisse, in virtù della sua etimologia latina (da *abscindo*, tagliare) perché esso ritaglia una distinzione accessoria relegata nella retorica al discorso delle "ragioni umanitarie".

Questi due assi cartesiani dividono il piano di concettualizzazione del governo delle migrazioni in quattro quadranti: nella parte superiore si trovano le migrazioni regolari e in quella inferiore quelle irregolari, nella parte destra quelle volontarie e in quella sinistra quelle forzate.

---

<sup>6</sup> Per l'applicazione di questa modifica si veda Cass. 17.6.2016, n. 31647 (in banca dati *DeJure*) che chiarisce come, ai fini della sussistenza del delitto di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, ciò che risulta determinante è la "situazione di debolezza o di mancanza materiale o morale del soggetto passivo, adatta a condizionarne la volontà personale, in accordo con quanto disposto nella decisione-quadro UE 2002/629/GAI sulla lotta alla tratta degli esseri umani (di cui la legge n. 228/03 è attuazione), laddove intende tutelare le posizioni di vulnerabilità; nozione, quest'ultima, che deve essere tenuta ben presente al fine di interpretare l'art. 600 c.p.", costituendo essa una condizione capace di compromettere "radicalmente la libertà di scelta della vittima, che non ha altra scelta se non quella di sottostare all'abuso". Quest'ultima affermazione sembra configurare la situazione di vulnerabilità come uno stato capace, di per sé, di garantire quella "soggezione continuativa" considerata elemento costitutivo della fattispecie.

# Mappa del discorso sul governo delle migrazioni



Esaminiamo dapprima la parte destra, quella delle migrazioni volontarie, che è più semplice e chiara. In questa parte del piano, nel quadrante 2, quello superiore, si trovano i migranti volontari, spesso definiti migranti economici, ma sono da ascrivere a questo quadrante anche le persone che fanno ingresso nello Stato ospitante per riunirsi alla famiglia, per studiare, ecc. La permanenza di questi migranti sul territorio dello Stato è regolare e prorogabile secondo specifiche procedure.

Nel quadrante sottostante, il 4, si trovano i migranti che hanno fatto ingresso volontariamente ma in modo irregolare nello Stato: la loro permanenza sul suo territorio è illegittima, e il loro destino dovrebbe essere l'espulsione. Con la L. 941/2009 l'ingresso e il soggiorno irregolari sono stati elevati addirittura a reato: in un primo momento a 'delitto'; oggi sono configurati come una 'contravvenzione'.

<sup>7</sup> In effetti possono essere vittime di tratta anche migranti regolari, spesso richiedenti asilo, ma il loro status non è problematico, può al più passare da un titolo di soggiorno a un altro o possono essere messe in protezione, per sottrarle allo sfruttamento, con il titolo di soggiorno già posseduto.

In astratto, e secondo una retorica insistente e persistente, l'illegittimità dell'ingresso dovrebbe essere insanabile e l'espulsione, che ne dovrebbe conseguire, ineluttabile. Di fatto, in Italia, questa irregolarità è stata sanata attraverso numerosi provvedimenti legislativi *ad hoc*, definiti normalmente 'sanatorie', l'ultimo dei quali, definito 'emersione' e giustificato retoricamente come strumento di contrasto dello sfruttamento lavorativo, è stato adottato poco meno di due anni fa con il D.L. 34/2020 (convertito con modificazioni dalla L. 77/2020). In effetti, il nostro sistema è stato innervato più dalla logica della regolarizzazione che da quella della regolarità: infatti, data l'assurda conformazione del normale canale di ingresso per motivi di lavoro, la procedura che lo regola è andata rapidamente a configurarsi non come un canale di ingresso regolare di lavoratori stranieri, ma come un meccanismo di sanatoria a cadenza annuale – o meglio, secondo i tempi dei decreti-flussi – di lavoratrici e lavoratori già presenti sul territorio nazionale (Santoro 2010).

La parte sinistra del grafico è invece quella dedicata alle migrazioni forzate. Il quadrante 1, quello in alto, è occupato dai richiedenti asilo (o, più in generale, la protezione internazionale), che sono i migranti forzati per eccellenza a causa delle persecuzioni o delle situazioni di pericolo per la loro vita e incolumità nei paesi di origine. Il loro soggiorno è assolutamente regolare, essi hanno il *diritto* – dato assolutamente eccezionale nel quadro che lega sovranità e controllo delle frontiere<sup>8</sup> – di entrare e rimanere nel nostro paese. In forza del principio di *non refoulement*, per quanto si presentino alla frontiera senza visto di ingresso o per quanto facciano ingresso nello Stato evitando il controllo alla frontiera, la manifestazione di voler presentare domanda di asilo comporta immediatamente la loro regolarità. Questo stato perdura fino al momento dell'accertamento dell'insussistenza delle precondizioni richieste per ottenere la protezione internazionale.

Nel quadrante 3, quello in basso a sinistra, stanno invece gli unici migranti irregolari che le politiche e la retorica dominanti negli ultimi trent'anni presentano come *regolarizzabili*: le vittime di tratta<sup>9</sup>. In Italia, nel 2012, con l'introduzione del comma 12-*bis* dell'art. 22 T.U.I., a tale gruppo si sono aggiunti gli stranieri privi di permesso di soggiorno vittime di sfruttamento lavorativo, questa disposizione è stata rafforzata dalla L. 199/2016 che ha riformato l'art. 603-*bis* e previsto, come detto, la protezione per tutte le vittime di sfruttamento lavorativo attuato servendosi di violenza o minaccia.

Affinché i criteri ordinatori reggano e il governo delle migrazioni appaia coerente è necessario che questo quadrante sia quello delle 'eccezioni'. I casi che gli vengono ascritti comportano, infatti, la messa in discussione – in via di principio, e non fatta occasionalmente in nome di contingenze specifiche – dell'asse fondamentale delle politiche migratorie, quello regolarità/irregolarità. Come accennato, la distinzione migrazioni forzate/volontarie è stata imposta dal linguaggio dei diritti umani, dalle Convenzioni internazionali che li hanno sanciti, dai principi costituzionali e, soprattutto da un punto di vista dell'effettività, dalla giurisprudenza delle Corti sovranazionali e costituzionali. Se questa distinzione, secondaria, relegata a correttivo 'umanitario', venisse ad assurgere a elemento ordinatore delle migrazioni si dovrebbe cambiare radicalmente la retorica dominante, incentrata sulla distinzione tra migranti regolari, 'buoni', e migranti irregolari, 'cattivi', persino delinquenti, che ha accompagnato tutte le politiche migratorie degli ultimi trent'anni, le quali, a loro volta, perderebbero senso e andrebbero profondamente riviste<sup>10</sup>.

Il fattore volontarietà/costrizione della migrazione con la, conseguente, distinzione tra chi costringe i migranti a muoversi facendoli entrare nello Stato straniero per sfruttarli, il *trafficker*, e chi offre il servizio che permette loro di passare illegalmente la frontiera, lo *smuggler*, è codificata a livello internazionale da due atti nati simultaneamente e nello stesso contesto: i due Protocolli aggiuntivi alla *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale* sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo del 2000: il Protocollo sul traffico di migranti

---

<sup>8</sup> Ho discusso questa eccezione in Santoro 2022.

<sup>9</sup> Più precisamente, come detto nella nota alla tabella, le vittime di tratta che hanno fatto ingresso irregolare.

<sup>10</sup> In effetti è in corso un lento affermarsi di un diritto se non a emigrare, almeno a restare nel paese di arrivo, ogni qualvolta la tutela dei diritti fondamentali lo richiede. Questo percorso a livello internazionale è stato aperto dalla Convenzione di Ginevra sull'asilo, in Italia dall'art. 10 della Costituzione che traccia le coordinate di quello che viene definito "asilo costituzionale", la cui attuazione si è, negli ultimi anni, intrecciata con la vicenda della protezione umanitaria.

(*smuggling*) e il Protocollo sulla tratta di esseri umani (*trafficking*). Questi due protocolli formalizzano giuridicamente il criterio di suddivisione dei due quadranti inferiori del piano delle politiche e retoriche del governo dell'immigrazione. In astratto la distinzione è molto netta: chi fa ricorso allo *smuggling*, e quindi si colloca nel quadrante di destra, il 4, caratterizzato dalla volontarietà, è un migrante 'economico', tendenzialmente maschio, che, agendo in totale autonomia e senza essere sotto il controllo di altri, contratta il servizio che gli consente di entrare illegalmente in uno Stato. Si colloca nel quadrante di sinistra, il 3, chi invece è vittima del *trafficking* – che, come abbiamo visto, era originariamente legato alla prostituzione e tuttora conserva questa impronta<sup>11</sup>: l'eventuale consenso al proprio reclutamento espresso dalla donna destinata allo sfruttamento sessuale viene considerato irrilevante. La differenza tra i due fenomeni è dunque ricondotta all'iniziativa e partecipazione consapevole del migrante. Nello *smuggling*, il migrante è un attore razionale, un soggetto (maschio?) che raccoglie informazioni per scegliere se intraprendere illegalmente il percorso migratorio e l'organizzazione cui affidarsi (scelta tra organizzazioni criminali, ma pur sempre una scelta). Nella tratta la (il?) migrante non compie alcuna scelta: il fatto che essa venga compiuta a fronte de "l'impiego o la minaccia di impiego" di metodi atti a coartare la volontà dei soggetti esclude la partecipazione attiva della 'vittima'. Nella rappresentazione idealtipica, lo *smuggling* è una transazione tra trafficante e trafficato che si stipula con il consenso prestato autonomamente dal migrante. Entrambe le parti immaginano di ricevere dalla transazione benefici: lo *smuggler* riceve benefici economici o materiali, il migrante riesce a fare ingresso illegale nello Stato straniero. Il *trafficking* invece non ha niente a che vedere con un sinallagma contrattuale: è basato sul controllo dell'individuo trafficato. Questa distinzione spiega perché il primo caso è considerato come un'offesa contro lo Stato, mentre il secondo un'offesa, in primo luogo, contro la persona (Jansson 2015: 88). Per sintetizzare, tornando alla mappatura dello spazio delle retoriche e delle politiche migratorie: il quadrante in basso a sinistra, il 3, è occupato da 'vittime', quello a destra, il 4, da persone, etichettate come "non brave-persone", che hanno contrattato una violazione della legge con qualcun altro o l'hanno perpetrata da soli.

È in questo quadro che deve essere contestualizzato il permesso rilasciato *ex art. 18 T.U.I.*: come abbiamo visto, questa forma di protezione è chiaramente pensata per le vittime di *trafficking*. Chi si è servito degli *smugglers*, invece, era, ed è, considerato inevitabilmente, sul piano legislativo, e giustamente, sul piano della retorica, destinato al rimpatrio. Il rimpatrio dello straniero che ha irregolarmente o fraudolentemente fatto ingresso nel territorio statale, del 'clandestino', è dagli anni Novanta un elemento centrale delle politiche migratorie dei paesi nord-occidentali e delle retoriche che le accompagnano. Nel nostro ordinamento la dicotomia è plasticamente resa dal fatto che il T.U.I., coerentemente con le politiche che lo hanno preceduto e seguito, si incentra sul divieto di ingresso irregolare, sanzionato con l'espulsione di chi lo esegue (art. 13) e con la sanzione penale di chi lo favorisce, sia organizzando fattivamente il viaggio (art. 12), sia stimolandolo, dando lavoro a chi è privo di permesso di soggiorno (art. 22). Il permesso previsto dall'art. 18 per le vittime di sfruttamento è pensato come una eccezione, che *deve* ricorrere molto raramente: segnatamente quando la migrazione non è avvenuta volontariamente ma è stata 'forzata'. È del resto normale che la concessione di questo permesso, presupponendo un reato, anche se, nel caso del percorso sociale, non ufficialmente formalizzato, sia considerato dal legislatore un evento eccezionale: nessun legislatore, a dispetto degli insegnamenti di Durkheim ([1895]1979: 72-79), considera 'normali' i reati.

Il carattere eccezionale di questo permesso è evidenziato dal testo stesso della disposizione che lo definisce uno "*speciale* permesso di soggiorno". È la consapevolezza di questa eccezionalità e specialità che spiega la resistenza delle questure a rilasciarlo in assenza di una precisa indicazione

---

<sup>11</sup> Questa impronta è visibile nel *Documento di sintesi della discussione svolta sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (A.S. 2351), accolto dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2004*, dove si legge: "Il Protocollo contro il traffico di persone, in particolare donne e bambini". Documento reperibile in [https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/commissione\\_antimafia\\_14leg/convpa.pdf](https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/commissione_antimafia_14leg/convpa.pdf) (visitato il 5 febbraio 2022).

delle Procure, che certifichi l'esistenza del presupposto eccezionale di un grave reato di cui la persona, a cui viene concesso il permesso, è la vittima, e casomai che la stessa sta collaborando alle indagini.

La codificazione del *debt bondage* come una "pratica assimilabile alla schiavitù", avvenuta come detto nel 1956, incrinava già alla nascita la dicotomia formalizzata dai Protocolli aggiuntivi di Palermo. Essa, infatti, apre la strada a considerare *trafficking*, migrazione forzata, anche la migrazione che inizia, nel paese di provenienza, in modo contrattato e finisce, nel paese di arrivo, con la costrizione a pagare il debito pattuito. La stabilità della dicotomia, e la connotazione del *trafficking* come una migrazione, *ab origine*, forzata, si è ulteriormente indebolita via via che si è accettato che il *debt bondage* potesse nascere, oltre che dal viaggio, anche dagli accordi stipulati nel paese di destinazione per pagarsi vitto, alloggio e remunerare gli intermediari che favoriscono il reclutamento come lavoratore.

Già a cinque anni dalla stipula dei due Protocolli aggiuntivi che la formalizzano, quella che si voleva rappresentare come una chiara dicotomia, fondante le politiche migratorie dei paesi nord occidentali e 'formante' ausiliario delle loro legislazioni, mostra di non essere capace di dar conto della fenomenologia dello sfruttamento. Si prende progressivamente coscienza del fatto che i percorsi delle vittime di sfruttamento, a partire da quelli delle donne vittime di sfruttamento sessuale, non sono così lineari da essere collocati chiaramente in uno dei due modelli ideali, nel terzo o quarto quadrante della mappa del campo del discorso sulle migrazioni. A dispetto della categorizzazione dicotomica che tende a nascondere la realtà fenomenologica, emerge lentamente che i percorsi migratori possono cominciare per iniziativa della donna migrante che contratta la sua uscita dal paese di origine per finire in una situazione di sfruttamento, che può essere a volte prevista, a volte messa in conto e talvolta accettata.

Per fare i conti con questi percorsi migratori, e con le persone che li hanno intrapresi, è stato necessario dismettere gli occhiali che ne impediscono la percezione, superare categorie consolidate che spingono a classificare in modo netto e dicotomico i singoli percorsi migratori, considerandoli o *volontari*, e quindi tali da privare la persona migrante dalla possibilità di essere protetta, o *forzati*, e quindi tali da conferirle il diritto di essere protetta. Di fronte alla fenomenologia dei percorsi, soprattutto perché, come detto, la tratta è pensata come un fenomeno mirato allo sfruttamento della prostituzione – considerata, di per sé, come di recente ha ribadito la nostra Corte costituzionale (Sentenza 141/2019), un lavoro che nessuno può 'liberamente' voler fare – si è piano piano arrivati alla convinzione che, a prescindere dall'iniziativa e dalla consapevolezza di chi lo ha intrapreso, l'esito del percorso conferisce il diritto alla protezione.

Su questo punto, la Relazione esplicativa della *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani* è di una chiarezza cristallina:

L'articolo 4 (b) precisa che il consenso di una vittima della "tratta di esseri umani", allo sfruttamento previsto, [...], è indifferente laddove sia stato usato uno qualsiasi dei mezzi indicati nella lettera (a). La questione del consenso non è semplice e non è facile determinare dove finisce la libera scelta e dove inizia la coercizione. *Nella tratta, alcune persone non sanno affatto quello che le aspetta, altre sanno perfettamente che si tratta, ad esempio, di prostituirsi. Comunque, anche se una persona desidera trovare un lavoro, ed eventualmente prostituirsi, ciò non significa che essa voglia acconsentire a subire abusi di ogni tipo. Per questa ragione, l'articolo 4 (b) prevede che esiste tratta di esseri umani sia quando la vittima acconsente sia quando non acconsente ad essere sfruttata* (<https://rm.coe.int/168047cd71>, par. 97: 45, corsivo mio).

È evidente che la configurazione del *debt bondage* come una forma di servitù, la "servitù per debiti", equiparata alla schiavitù, mette *a priori* in crisi sul piano concettuale la netta dicotomia tra i 'clienti' dei trafficanti e le loro vittime, tra chi si serve delle organizzazioni che favoriscono l'immigrazione illegale e deve essere rimpatriato e chi ne è vittima e deve essere protetto e avviato a una inclusione sociale stabile. Chi si serve degli *smugglers* spesso sviluppa nei loro confronti un debito per pagare le prestazioni che gli hanno consentito di entrare irregolarmente in uno Stato: debito che può facilmente avere le caratteristiche che la Convenzione del 1956 considera connotanti il *debt bondage*. In altre parole, chi, al momento della partenza, organizza il proprio ingresso irregolare, una

volta entrato irregolarmente, può facilmente trasformarsi in una persona assoggettata e sfruttata da chi gli ha consentito l'ingresso (Campana e Varese 2015). È infatti evidente che la maggior parte di coloro che si rivolgono agli *smugglers* sono persone vulnerabili, la cui scelta di migrare, spesso, difficilmente può dirsi *pienamente* libera e volontaria. Esse acconsentono a viaggiare in condizioni pericolose e, se non hanno i soldi richiesti, si indebitano con i trafficanti che, una volta giunti nel paese di destinazione, le obbligano a ripagare il debito lavorando in condizioni simili alla schiavitù, facendole quindi pienamente ricadere in una situazione di *debt bondage*, di “servitù per debiti”.

Sebbene tali criticità non siano state oggetto di particolare attenzione, il fatto che il *debt bondage* mini alle radici il quadro di senso delle politiche migratorie è stato subito messo in evidenza dalla Corte di Cassazione. Pronunciandosi sulle disposizioni introdotte dalla riforma del 2003 dell'art. 600 c.p., la Suprema Corte ha infatti sostenuto che

partendo dal titolo della legge novellatrice, la nuova previsione si attaglia proprio all'ipotesi di approfittamento del bisogno esistenziale di immigrati da paesi poveri. E la casistica dimostra che costoro, spesso incapaci di affrontare le spese di viaggio e di trovare lavoro, impegnano se stessi per pagare il prezzo dell'emigrazione (Cass., 13.11.2008, n. 46128).

La Corte ha riconosciuto che il reato di riduzione in schiavitù/servitù è integrato quando a esser sottoposto a sfruttamento sia un immigrato irregolare privo di risorse e onerato dal debito contratto con il suo sfruttatore per l'agevolazione del suo ingresso illegale nel territorio italiano. In questo modo, la Cassazione ha messo in discussione la dicotomia fondante delle politiche migratorie riconoscendo, seppur implicitamente, il diritto alla protezione *ex art. 18 T.U.I.* a chi veniva a trovarsi in condizioni di sfruttamento per il debito contratto con gli *smugglers* che avevano favorito il suo ingresso illegale. Il *Global Report on Trafficking in Persons*, redatto dall'UNODC nel 2016 (p. 17) sottolinea che le persone migranti che si sono servite degli *smugglers* sono una categoria di soggetti particolarmente esposti allo sfruttamento per i costi sostenuti (e quindi probabili candidati alla protezione): “Migrants and refugees who have been smuggled are particularly vulnerable to being exploited, because of the lack of opportunity in the destination country and the costs associated with smuggling”. Merita di essere sottolineato che questa affermazione, affiancando migranti e rifugiati, dà, realisticamente, per scontato che questi ultimi si debbano servire degli *smugglers* per scappare dal loro paese: circostanza questa che di per sé mina alla base l'idea che lo *smuggling* non abbia nulla a che fare con le migrazioni forzate.

Apparentemente il *debt bondage* mette in discussione la separazione tra i due quadranti inferiori della mappa tracciata: quella tra migranti forzati e volontari. In effetti, però, facendo saltare questa distinzione e configurando alcuni migranti volontari irregolari come destinati non all'espulsione, ma all'integrazione – per di più, assistita da sostegno economico e sociale, contrariamente a quanto avviene per i migranti volontari regolari! – il *debt bondage* mette profondamente in crisi la dicotomia portante del discorso migratorio sviluppato dal mondo nord-occidentale negli ultimi trent'anni, quella tra i migranti regolari, che sono i benvenuti, e quelli irregolari ai quali non deve essere nemmeno fatta intravedere la speranza di stabilizzarsi. Ho enfatizzato che la questione riguarda “alcuni migranti irregolari” perché sul piano politico, ma direi anche giuridico, la coerenza del quadro complessivo dipende da quanto il diritto alla regolarizzazione sia un evento eccezionale concernente poche decine di migranti, o un diritto garantito a numeri molto rilevanti di persone.

La capacità della protezione di sovvertire la dicotomia cardine delle politiche, delle legislazioni e delle retoriche sull'immigrazione ha sicuramente avuto, e ha tutt'ora, un grande peso nello spiegare la resistenza, *in primis* delle questure, a rilasciare un permesso funzionale alla protezione delle vittime di sfruttamento. Questa difficoltà è rafforzata dal fatto che il legislatore italiano nel 1998 ha concepito, come abbiamo accennato, questo permesso come un permesso a due facce, corrispondenti ai due percorsi previsti per ottenerlo: può essere un permesso per motivi di giustizia, rilasciato per consentire alla persona irregolarmente soggiornante di collaborare alle indagini contro i suoi sfruttatori, come le disposizioni dell'epoca sulla tratta in qualche modo suggerivano e sicuramente consentivano. Ma può essere anche un permesso di “protezione sociale” che consente di intraprendere un percorso destinato a sfociare in una stabile inclusione delle persone migranti sottoposte a sfruttamento nel nostro paese.

Alla luce dei commi 4 e 5 dell'art. 18 T.U.I., la presa in carico sociale è, infatti, finalizzata alla piena autonomizzazione del soggetto e al suo pieno inserimento nella comunità ospitante. Il permesso di soggiorno garantisce il diritto ai servizi assistenziali e allo studio, nonché all'iscrizione nelle liste di collocamento, allo svolgimento di lavoro subordinato e può essere convertito in permesso per motivi di studio o lavoro. Si tratta, dunque, di un percorso capace, in primo luogo, di porre rimedio ai principali fattori dai quali può nascere una posizione di vulnerabilità, una posizione, cioè, in cui la persona sfruttata si trova priva di alternative esistenziali realmente praticabili. Grazie alla convertibilità del permesso in un permesso per motivi di lavoro, questo percorso appare, però, anche finalizzato a consentire la definitiva stabilizzazione di migranti che provengono da una situazione di irregolarità.

Il problema del contrasto tra i permessi di protezione delle vittime di sfruttamento e le dicotomie categoriche fondanti le politiche migratorie, sul piano teorico, è stato amplificato, in modo tacito e paradossale, dall'introduzione del permesso di soggiorno per i migranti irregolari sottoposti a condizioni di particolare sfruttamento previsto dall'art. 22, c. 12-*quater*, T.U.I.. È infatti evidente che questo permesso, a dispetto delle finalità della direttiva del 2009 della quale costituisce recezione, sfruttando le disposizioni dell'art. 18 e tutta l'ampiezza che la lettera della direttiva consente, è disegnato anch'esso in modo da fornire un percorso stabile di integrazione sociale, configurandosi come una sorta di sanatoria 'predefinita' del migrante irregolare. Sebbene sembri configurato in prima battuta come un permesso per motivi di giustizia, tanto che il comma 12-*quinqies* statuisce che esso "può essere rinnovato per un anno o per il maggior *periodo occorrente alla definizione del procedimento penale*", questo permesso accompagna la persona sfruttata a una stabilizzazione sul nostro territorio. Il successivo comma 12-*sexies*, infatti, chiarisce che anche questo permesso, come quello previsto dall'art. 18, "consente lo svolgimento di attività lavorativa e può essere convertito, alla scadenza, in permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo". E con le previsioni del D.L. 113/2018, convertito dalla L. 132/2018, prevede anch'esso un sostegno materiale al percorso di integrazione sociale, analogo a quello previsto per i richiedenti asilo.

L'incongruenza di tali disposizioni per alcuni anni ha avuto, come accennato, una rilevanza puramente teorica perché l'introduzione di questo permesso è avvenuta in modo tacito, con un impatto sociale poco vistoso: la sua 'eccezionalità', dovuta al legame con un reato, e lo scarsissimo ricorso ad esso hanno nascosto il problema della sua dirompente incongruenza con i principi ordinatori delle politiche migratorie. Come evidenziano i dati contenuti nell'*Annuario delle Statistiche Ufficiali del Ministero dell'Interno*, il permesso di soggiorno *ex art. 22*, nel lasso di tempo che va dalla sua introduzione al 2019, è stato concesso in pochissimi casi. Nel leggere i dati riportati nella tabella sottostante, va tenuto conto del fatto che essi si riferiscono sia ai permessi rilasciati *ex novo* che ai rinnovi di quelli già concessi. Considerando che la durata del permesso *ex art. 22* è di sei mesi, rinnovabile per un anno, è possibile che nello stesso anno possa essere conteggiato più volte il permesso rilasciato ad una stessa persona: quindi i beneficiari di questo permesso in sette anni sono stati pochissimi.

Tab. 1. *Permessi di soggiorno rilasciati dalle Questure ex art. 22 T.U.I.*<sup>12</sup>

Anno	Motivi umanitari art. 22 d. l.vo 286/98	Grave sfruttamento lavorativo-casi speciali art. 22 TUI
2012	16	-
2013	11	-
2014	3	-
2015	3	-
2016	10	-
2017	4	-
2018	-	-
2019	-	29

<sup>12</sup> *Annuario delle Statistiche Ufficiali del Ministero dell'Interno*, Edizioni 2007-2020. Nella creazione della tabella, ho mantenuto la denominazione sotto la quale sono raccolti i dati nelle diverse edizioni dell'*Annuario*. La denominazione del permesso in permesso per "casi speciali" a partire dal 2018 è dovuta alle modifiche apportate all'art. 22 T.U.I. dal D.L. 113/2018.

Il permesso *ex art. 22 T.U.I.* rappresenta un paradosso che ben consente di evidenziare come gli assi cartesiani del discorso sulle migrazioni non lascino spazio alla protezione dei diritti fondamentali dei migranti e, via via che la loro protezione si arricchisce di uno strumento capace di renderla effettiva, si incrina la coerenza del quadro complessivo.

Ciò che rende paradossale la vicenda di questo permesso è che esso è stato introdotto per recepire una Direttiva – la 2009/52/CE – che, fin dalla sua denominazione (*Norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*) mirava a scoraggiare il ricorso agli *smugglers*, limitando drasticamente, attraverso la sanzione penale del datore di lavoro, la possibilità che uno straniero possa essere spinto a entrare irregolarmente in uno Stato dell'Unione Europea dalla prospettiva di trovare un impiego. Il permesso era stato concepito dal legislatore eurounitario come uno strumento per rafforzare il quadro portante delle politiche migratorie. Doveva, infatti, essere un permesso per motivi di giustizia: qualora l'effetto dissuasivo della sanzione penale per il datore di lavoro non avesse scoraggiato il migrante e questo avesse comunque intrapreso il viaggio nella speranza di trovare un lavoro anche da irregolare, cosa molto frequente nella pratica, si proponeva al migrante stesso lo scambio tra le somme che gli aveva negato il datore di lavoro che lo aveva sfruttato e la collaborazione processuale. Che, nelle intenzioni del legislatore eurounitario, il premio per la collaborazione sia questo, e non un permesso che stabilizza il migrante sul territorio nazionale, è reso chiaro dall'art. 6 c. 5 della Direttiva, secondo cui "Per quanto riguarda i casi in cui sono stati accordati permessi di soggiorno [...] gli Stati membri definiscono ai sensi del diritto nazionale le condizioni che consentono l'estensione della durata di tali permessi fino a quando l'interessato non abbia ricevuto il pagamento di tutte le retribuzioni arretrate dovute".

Il Considerando 27 della Direttiva recita: "è opportuno che gli Stati membri possano rilasciare *permessi di soggiorno di durata limitata, commisurata a quella dei relativi procedimenti nazionali*, ai cittadini di paesi terzi che sono stati oggetto di condizioni lavorative di particolare sfruttamento o sono stati minori assunti illegalmente e *che cooperano nei procedimenti penali nei confronti dei datori di lavoro*". Questa previsione fa chiaramente intendere che, secondo il piano del legislatore europeo, quello che deve essere riconosciuto (concesso) è un permesso fatto per consentire (e incoraggiare) la collaborazione alle indagini. Non un permesso volto alla stabilizzazione del lavoratore che denuncia il "particolare sfruttamento". Il considerando, ricalcato dall'art. 13 c. 4<sup>13</sup>, però prosegue:

Tali permessi dovrebbero essere concessi con modalità comparabili a quelle applicabili ai cittadini di paesi terzi rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti.

La lettera di questa disposizione, insieme alla previsione secondo la quale gli Stati sono liberi di introdurre misure più favorevoli per i migranti (art. 15 della Direttiva), ha offerto al nostro legislatore la possibilità di configurare un permesso mirante alla stabilizzazione della persona migrante sfruttata. La richiamata Direttiva del 2004 prevedeva che, anche alle vittime di tratta, gli Stati dovessero riconoscere un permesso che possiamo definire per motivi di giustizia<sup>14</sup>. Il suo art. 4 faceva salvo il potere degli Stati di prevedere misure più favorevoli. Nel 2004 l'Italia si era già dotata da anni dell'art.

---

<sup>13</sup> "Per quanto riguarda il reato di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere c) o e), gli Stati membri definiscono ai sensi della legislazione nazionale le condizioni alle quali possono essere concessi, caso per caso, permessi di soggiorno di durata limitata, commisurata a quella dei relativi procedimenti nazionali, ai cittadini di paesi terzi implicati, con modalità comparabili a quelle applicabili ai cittadini di paesi terzi rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/81/CE".

<sup>14</sup> Tale permesso è infatti subordinato a "l'opportunità presentata dalla proroga del suo soggiorno sul territorio nazionale ai fini delle indagini o del procedimento giudiziario" e a "l'esistenza di una chiara volontà di cooperazione manifestata dall'interessato".

18 che non toccò avvalendosi in questo modo di tale clausola. Questa situazione ha consentito, e forse in qualche modo imposto, al legislatore di configurare il nuovo permesso rilasciato *ex art. 22 c. 12-quater* a somiglianza di quello previsto dall'art. 18.

Il risultato delle disposizioni introdotte è che, se il datore di lavoro impiega una persona irregolarmente soggiornante, per quest'ultima si apre la strada verso la regolarizzazione. Agli occhi di chi ha concepito la Direttiva del 2009 questo meccanismo può sicuramente apparire un attrattore dell'immigrazione irregolare. Che a essere sfruttati siano i migranti irregolarmente soggiornanti è, infatti, il caso di scuola dello sfruttamento lavorativo. Assumendo il punto di vista di chi rimane ancora oggi affezionato a politiche migratorie incentrate sulla dicotomia portante del discorso sul governo delle migrazioni, si è creata una dissonanza cognitiva per cui lo sfruttamento diventa una sorta di passaggio verso la regolarizzazione (una sorta di sanatoria<sup>15</sup>). Questo problema non è emerso in modo dirompente perché è stato, come detto, a lungo nascosto dagli scarsissimi permessi *ex art. 22 c. 12-quater* concessi e dalla scelta delle questure di non concedere il permesso *ex art. 18* salvo vi sia un avvallo delle Procure precedenti.

La previsione legislativa che ha fatto emergere l'incongruità di un permesso di soggiorno per le vittime di sfruttamento che le accompagna alla stabilizzazione sul territorio nazionale è stata l'inclusione dell'art. 603-*bis*, c. 2, c.p., tra i reati che danno diritto alla protezione *ex art. 18 T.U.I.*. Grazie a questa inclusione infatti – contrariamente a quanto è avvenuto, e avviene, per molti altri reati della stessa categoria – si è, per fortuna, lentamente diffusa la convinzione che le vittime di sfruttamento lavorativo possano e debbano beneficiare del permesso di soggiorno previsto dall'art. 18 T.U.I. Le stesse Procure della Repubblica sembrano progressivamente interiorizzare questa idea.

Quella che la letteratura ha chiamato la 'profughizzazione' dello sfruttamento lavorativo<sup>16</sup> non cambia molto l'impatto sovversivo della protezione, rende solo più complesso il quadro. Nella mappatura tracciata, i richiedenti protezione internazionale occupano il primo quadrante: sono migranti forzati regolari. Lo status di regolarità, come detto, deve essere conferito loro automaticamente alla manifestazione della volontà di chiedere asilo, senza alcuna verifica, e viene meno se la verifica, che in Italia dura mediamente 4 o 5 anni, si conclude in modo negativo. Durante tutto il periodo della verifica sono titolari di un permesso che deve essere rinnovato di 6 mesi in 6 mesi. Qualora sopraggiunga il diniego definitivo dello status, secondo il piano discorsivo/legislativo, al di là dei numerosi ostacoli che vari altri istituti giuridici frappongono a questo esito, il richiedente asilo si dovrebbe muovere nella mappa tracciata, come l'alfiere negli scacchi, in diagonale: segnatamente verso il basso, passando dal primo quadrante in alto a sinistra all'ultimo in basso a destra, il 4, quello dei migranti volontari irregolari. La richiesta di asilo viene infatti considerata una sorta di tentativo di truffare lo Stato sulla sua condizione di soggetto in possesso dei requisiti per vedersi attribuita una protezione internazionale, di vittima di persecuzione o di una situazione che lo mette in grave pericolo.

Una volta effettuata la trasmigrazione di quadrante, l'essere vittima di sfruttamento lavorativo apre per la persona lo stesso percorso che possono fare tutti i migranti volontari irregolari fin dall'ingresso nel nostro paese. Durante la procedura di riconoscimento dello status, l'essere vittima di sfruttamento diventa un modo di uscire dall'inferno dei permessi di soggiorno per richiesta asilo da rinnovare continuamente, per quattro o cinque anni, in attesa del riconoscimento di uno status che potrebbe non arrivare mai. Con l'inclusione dell'art. 603-*bis*, c. 2, c.p. tra i reati presupposto dell'art. 18 T.U.I., per i richiedenti asilo vittime di sfruttamento si apre un'altra strada, da percorrere non in via alternativa, ma come un percorso parallelo<sup>17</sup> a quello che porta al riconoscimento della protezione internazionale:

---

<sup>15</sup> Se consideriamo che le sanatorie sono spesso occasione di estorsioni ai danni dei migranti che devono regolarizzare il loro status, l'analogia non appare troppo forzata.

<sup>16</sup> Dines, Rigo 2015; Bilongo, Omizzolo 2019; i saggi di Sanzo e Ferrarese e di Bilongo in Osservatorio Placido Rizzotto FLAI-CGIL 2020; Omizzolo 2020.

<sup>17</sup> È, infatti, evidente al di là di alcune erronee indicazioni ministeriali, che il permesso previsto dall'art. 18 T.U.I. o dall'art. 22 c. 12-*quater*, comporta la rinuncia al permesso di soggiorno per richiesta asilo, non certo alla procedura, che del resto può essere attivata anche da stranieri regolarmente soggiornanti che non perdono certo il permesso di cui sono già titolari.

entrare in protezione *ex art. 18* e, una volta trovato un lavoro regolare, convertire il permesso per protezione in un permesso per motivi di lavoro.

#### 4. Dal *debt bondage* al *gift bondage*

Proprio la ‘profughizzazione’ dello sfruttamento mette in discussione alcuni assunti base del sistema di protezione e aiuta a spiegare alcuni suoi paradossi e debolezze. Se analizziamo il fenomeno, la ‘profughizzazione’ genera una dissonanza cognitiva che ci spinge a riconsiderare il nostro modo di concepire le relazioni sociali; fa emergere che è la concezione ‘individualistica’, che sta alla base della costruzione dei percorsi di protezione, a rendere a volte questi ultimi inidonei a soddisfare le esigenze di vita degli sfruttati.

Questo dato emerge con particolare chiarezza proprio nel caso dello sfruttamento lavorativo, mondo in cui lo spettro fenomenologico è molto polarizzato dal lato della negoziazione, di gran lunga prevalente sulla costrizione fisica: non è un caso che la fattispecie principale di incriminazione delle condotte di sfruttamento, tratteggiata dal primo comma dell’art. 603-*bis* c.p., non richiede violenza o minaccia ma lo sfruttamento dello stato di bisogno dei lavoratori. Normalmente le persone vittime di sfruttamento lavorativo hanno semplicemente bisogno di essere messe in condizioni di riprendere il loro progetto lavorativo, ed eventualmente il loro progetto migratorio. Hanno bisogno di strumenti di sostegno che consistano principalmente in percorsi di inclusione socio-lavorativa, che li liberino dallo stato di bisogno. Proprio in virtù del fatto che sovente la negoziazione prevale sulla costrizione, chi è assoggettato allo sfruttamento lavorativo normalmente non necessita dello stesso livello di protezione di chi è sottoposto a sfruttamento sessuale; nella maggior parte dei casi non ha bisogno di essere fisicamente allontanato dai propri sfruttatori per il rischio di ritorsioni o di ri-assoggettamento violento allo sfruttamento. Nello sfruttamento lavorativo solo in casi sporadici sono gli sfruttatori che con l’inganno, la minaccia e la violenza coartano la volontà degli sfruttati per assoggettarli al loro controllo, normalmente sono gli sfruttati che si spostano, come gli *hobos* (Anderson [1923]1997) negli Stati Uniti della Grande Depressione, da un posto all’altro in cerca di un lavoro anche in condizioni di sfruttamento. Per consentire loro di sottrarsi allo sfruttamento, generalmente, non è dunque necessario proteggerli dalla violenza dello sfruttatore, ma dalla condizione di vulnerabilità che fa sì che ognuno di loro, *coactus voluit*, accetti le uniche condizioni di lavoro che gli sembrano accessibili.

I nostri programmi di protezione assumono la situazione di bisogno/vulnerabilità come necessariamente legata alle condizioni materiali individuali. La ‘profughizzazione’ dello sfruttamento indica che cade vittima del fenomeno un numero rilevante di richiedenti asilo, benché questi godano, o possano godere, delle garanzie che la nostra legislazione offre loro - alloggio, *pocket money*, ma anche, spesso ancora oggi – nonostante il legislatore del 2018 – corsi di lingua e qualche corso per acquisire abilità lavorative. Questo fenomeno sembra rendere evidente che la condizione di bisogno/vulnerabilità, che spinge a farsi sfruttare, *rectius* che fa percepire di non avere altra possibilità che sottoporsi allo sfruttamento, non è legata (sol)tanto alle esigenze materiali individuali in cui si trovano i migranti sul nostro territorio. Ai richiedenti asilo, che non si sentono minacciati e costretti con la forza ad accettare lo sfruttamento, ma vanno comunque a cercare un lavoro sfruttato, quei programmi, infatti, non offrono mediamente condizioni molto diverse da quei programmi da cui partono o che, casomai, hanno abbandonato per inseguire il lavoro sfruttato. Anzi l’art. 12, rubricato “Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo”, del decreto L. 113/2018 convertito con modifiche dalla L. 132/2018, ha stabilito che i titolari di protezione *ex art. 18* e 22, c. 12-*quater*, T.U.I., possano usufruire, quando non godano già della protezione sociale, degli stessi servizi previsti per i rifugiati. Questo riproposizione delle condizioni di partenza come percorso di protezione sociale per uscire dallo sfruttamento mina al fondamento l’attrattività dei percorsi stessi.

Proprio il *debt bondage* è la cartina di tornasole che fa emergere il pregiudizio che vizia i nostri percorsi di protezione. La nostra impostazione ci porta a considerare il debito che nasce da un contratto stipulato per avere una prestazione illegale, l’arrivo non consentito in un paese, che può essere molto oneroso, come un vincolo da paragonare alla riduzione in schiavitù, anche perché è stipulato con un ente ‘criminale’ e quindi capace di essere particolarmente esoso e violento nella

riscossione del credito. La fenomenologia dello sfruttamento lavorativo, così come riportata dalle ‘ricerc-attrici’ de L’altro diritto, dagli operatori sociali e dai sindacalisti che lavorano con gli sfruttati, da chi fa ricerca qualitativa su questo tema, mostra che esiste un meccanismo che spinge ad accettare, addirittura a ricercare, lo sfruttamento, che ha caratteristiche completamente diverse ed è però ugualmente ‘vincolante’ o ‘costringente’.

Il percorso migratorio della maggior parte degli sfruttati inizia con i fondi messi a disposizione dai familiari, fondi spesso molti esigui e tali da coprire solo l’inizio del percorso. Questi fondi non sono ‘prestati’ a chi migra. Anche se la persona che intraprende il percorso è spesso scelta nell’ambito del nucleo familiare perché è vista come il membro che ha più possibilità o prospettive di successo, il gruppo non pensa ai soldi messi a disposizione per il progetto migratorio come a un investimento che poi renderà profitto, come invece immaginiamo faccia l’organizzazione degli *smugglers*. Il gruppo familiare fa un ‘dono’ al suo membro che intraprende il percorso migratorio. L’analisi della libertà contrattuale e della sua differenza con le altre libertà della tradizione liberale di Max Weber è fondamentale per capire le dinamiche con cui la situazione di vulnerabilità spinge a sottoporsi allo sfruttamento, per capire perché lo sfruttato *coactus voluit* le condizioni in cui si trova a lavorare<sup>18</sup>. Per rendere intellegibile il motivo per il quale i richiedenti asilo accolti nei C.A.S. si sottopongono allo sfruttamento o perché i lavoratori sfruttati rifiutino o abbandonino i programmi di protezione mi sembra fondamentale l’insegnamento di un altro grande antropologo, Marcel Mauss. Il meccanismo che sta all’origine del progetto migratorio e i sentimenti che esso suscita nei migranti sembrano, infatti, essere molto più comprensibili alla luce della sua celeberrima analisi, che risale al 1924, della pratica sociale del dono nelle società indigene dell’Oceania (Mauss 2002: VII), che non alla luce di teorie che si fondano sui concetti economicisti dell’‘investimento’, del ‘contratto’ e del ‘debito’.

La concezione più diffusa – che può essere ricondotta a una certa lettura ideologica ma, per decenni, *mainstream*, delle tesi di Adam Smith e non è estranea all’impostazione marxista (Godbout 2008: 117) – ci porta a considerare, in modo quasi automatico, la modernità e ancor di più l’era della globalizzazione, come l’epoca in cui il contratto assurge a strumento per eccellenza che consente di perseguire il proprio interesse e quindi a punto di riferimento di ogni rapporto sociale<sup>19</sup>. Da Hobbes in poi, il pensiero occidentale ha ritenuto che lo scambio attraverso cui si persegue l’interesse delle parti debba sostanziarsi in un contratto che permette di dare all’accordo valore giuridicamente coercitivo e non basato sulla sola fiducia tra le persone. Senza una minaccia (non necessariamente statale, Santi Romano *docet*) che ne garantisca il rispetto, l’accordo non è considerato una fonte di obbligazione. Scienze sociali e ordinamenti giuridici pensano che non si possa parlare di obbligazione senza la previsione di una sanzione, che sia più grave della semplice perdita della controprestazione (Eisenberg 1997). Da questa logica nasce l’idea che il *debt bondage* coarti la volontà delle persone, le privi della loro libertà: l’aver stipulato un accordo con una parte, l’associazione criminale, che ha fatto l’investimento per garantire il viaggio in cambio del profitto che deriva dal pagamento della somma pattuita e che ha un forte potere di sanzionare la persona che si è obbligata, colpendo eventualmente i suoi familiari in patria, configura quella persona come non più libera.

Negli ordinamenti occidentali il dono non è invece fonte di un’obbligazione corrispettiva vincolante. Al contratto che fa nascere l’obbligazione il pensiero occidentale contrappone il dono pensato come “un dare” del tutto disinteressato che, quindi, non genera alcun *obbligo* di contraccambiarlo: per dirla nei termini della dogmatica giuridica, non genera il sinallagma. In ‘Occidente’ il dono è pensato quasi come una categoria dello spirito, caratterizzata dalla ‘purezza’<sup>20</sup>, non è uno strumento per perseguire i propri interessi e, quindi, non può costituire la base di un rapporto sociale stabilizzato dall’ordinamento giuridico.

---

<sup>18</sup> Ho sostenuto l’importanza dell’analisi di Weber come strumento euristico per comprendere la situazione di vulnerabilità in Santoro 2020.

<sup>19</sup> I riferimenti per questa tesi possono spaziare dal famoso testo di H.S. Maine, *Dallo status al contratto*, alle analisi di Becker (1976), fino all’identificazione dell’ultimo ventennio con l’epoca in cui la *lex mercatoria* diventa quadro di riferimento della sovranità statale.

<sup>20</sup> Per questa sua caratteristica Jacques Derrida (1996) concepisce il dono come una figura dell’impossibile.

Nel saggio del 1924, Mauss analizza un modo di concepire le relazioni sociali lontanissimo da questa impostazione. Esaminando le società dell'Oceania, l'antropologo francese mostra come il 'dono' si configura come una pratica che dà vita a un rapporto sociale, regolato da norme sociali, e quindi non è un atto 'puro', non circondato da aspettative (Mauss 2002: 28-32). Il dono "si dà" si liberamente ma si inserisce in una pratica sociale per cui, *si sa che*, poi, si riceverà in cambio, da un altro *partner* della comunità, un dono che verrà dato con altrettanta libertà (Mauss 2002: 117-124), senza che esista alcuna forma di coercizione statale o esercitata da qualche organizzazione (criminale o meno), ma che si ha l'assoluta fiducia di ricevere. Il dono, quindi, fa nascere una relazione sociale, crea aspettative vincolanti che soddisfano sia donatario che donante, il quale sa che sarà ricambiato con quello che, nella lingua Maori, viene chiamato *hau* (Mauss 2002: 108).

Come ha sottolineato Jacques T. Godbout, buona parte della letteratura occidentale, assumendo che un rapporto sociale con contenuto economico non potesse assumere forme diverse da quelle che ha assunto nel "Nord del Mondo" (Mauss 2002: cap. XVI), ha tacciato per decenni Mauss di 'animismo', sminuendo la portata della sua analisi antropologica. Questa analisi è invece illuminante in particolare quando Mauss (2002: 87) descrive un rituale in cui vengono fatti dei doni 'agonistici'<sup>21</sup>, che il *partner* non potrà mai ricambiare, con lo scopo di umiliarlo e farlo sentire per sempre in debito. Il dono crea normalmente un debito che il donatario ha la capacità di ricambiare: quella che nasce è una relazione fondata su obbligazioni che rappresenta una condizione 'normale' dell'esistenza. Ma il 'dono' può dare vita anche a una relazione patologica capace di umiliare la parte incapace di contraccambiarlo, creando in questa un sentimento di disperazione.

L'analisi di Mauss ci aiuta a capire che il migrante che riceve in dono la somma per iniziare il viaggio – somma che può essere oggettivamente piccola, ma che è tendenzialmente enorme in una prospettiva soggettiva, rappresentando spesso i risparmi di una famiglia, a volte anche i risparmi di diverse generazioni di quella famiglia – non si sente assoggettato a un debito minore di quello stipulato con gli *smugglers* che il nostro ordinamento considera un 'vincolo' capace di privare dell'autodeterminazione. È questo 'vincolo', la cui forza ci appare ancora oggi culturalmente estranea e quindi inconcepibile, l'elemento cui le forme di protezione che abbiamo costruito appaiono incapaci di fare fronte. Ogni programma di protezione che non metta il migrante in condizione di poter 'donare' alla propria famiglia, rimasta nel paese di origine, 400 o 500 euro al mese (questa cifra rappresenta quello che i migranti sfruttati normalmente dicono di inviare alla famiglia), non sarà capace di liberarlo da quello che si potrebbe definire *gift bondage*, dal vincolo sociale creato dall'enorme dono ricevuto. Se non si tiene conto dell'esistenza di questo legame non si comprende perché i richiedenti asilo sono particolarmente vulnerabili allo sfruttamento, a quello lavorativo in particolare, a dispetto del fatto che siano inseriti in programmi di presa in carico sociale fino al compimento della procedura. È questo 'vincolo', il *gift bondage*, un elemento fondamentale per spiegare la 'profughizzazione' dello sfruttamento lavorativo e ci deve spingere a rivedere la nostra concezione della situazione di vulnerabilità e la configurazione dei programmi sociali per farvi fronte.

### Riferimenti bibliografici

- Anderson, Nils, [1923]1997. *The Hobo: The Sociology of the Homeless Man*, Chicago: The Chicago University Press. Traduzione italiana *Il vagabondo*, Roma: Donzelli.
- Becker, G., 1976. *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago-London: University of Chicago Press.
- Bilongo, Jean-René, Omizzolo, Marco, 2019. La crescente 'profughizzazione' del lavoro agricolo in Italia. In D. Di Sanzo (a cura di), *Italia-Rifugio. Storia, rappresentazioni e condizioni dei richiedenti asilo e dei rifugiati a trent'anni dalla morte di Jerry Essan Masslo*, Brienza: Edizioni Le Penseur.
- Brhane, M.O., 2015. Trafficking in Persons for Ransom and the Need to Expand the Interpretation of Article 3 of the UN Trafficking Protocol. *Anti-Trafficking Review*, [www.antitraffickingreview.org](http://www.antitraffickingreview.org).
- Campana, P., e F. Varese, 2015. Exploitation in Human Trafficking and Smuggling. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22: 89-105. doi.org/10.1007/s10610-015-9286-6
- Derrida, Jacques, 1996. *Donare il tempo. La moneta falsa*, Milano: Raffaello Cortina Editore.

---

<sup>21</sup> L'esempio famoso citato da Mauss, la cui analisi è fortemente caratterizzata dalla comparazione, è il potlach degli indiani della costa nordoccidentale del Pacifico.

- Di Martino, Antonio, 1994. Servi sunt, immo homines, Schiavitù e condizione analoga nell'interpretazione di una corte di merito. *Foro Italiano*, II: 298 e ss.
- Dines, Nick, Rigo, Enrica, 2015. Postcolonial Citizenships and the 'Refugeeization' of the Workforce: Migrant Agricultural Labor in the Italian Mezzogiorno. In S. Ponzanesi, G. Colpani (eds.), *Postcolonial Transitions in Europe: Contexts, Practices and Politics*, London: Rowman and Littlefield.
- Durkheim, Emile, [1895]1979. *Les règles de la méthode sociologique*. Paris: Alcan. Traduzione italiana *Le regole del metodo sociologico*. Milano: Edizioni di comunità.
- Eisenberg, M. A., 1997. The World of Contract and the World of Gift. *California Law Review*, 85: 821-866.
- Giammarinaro, Maria Grazia, 2012. La direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime. *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 14, 1.
- Giammarinaro, Maria Grazia, 2014. *Verso una nuova strategia contro la tratta e lo sfruttamento*. In E. Nocifora (a cura di), *Quasi schiavi: paraschiavismo e super-sfruttamento nel mercato del lavoro del 21° secolo*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- Godbout, Jacques T., 2008. *Quello che circola tra noi. Dare, ricevere, ricambiare*, Milano: V&P.
- ILO, 2005. *Human Trafficking and Forced Labour Exploitation Guidelines for Legislation and Law Enforcement. Special Action Programme to Combat Forced Labour*, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_081999.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_081999.pdf).
- Jansson, D.B., 2015. *Modern Slavery. A comparative Study of the Definition of Trafficking in Persons*. Leiden-Boston: Brill Nijhoff.
- Mauss, Marcel, 2002. *Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, Torino: Einaudi.
- Nicodemi, Francesca, 2017. Le vittime della tratta di persone nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Quali misure per un efficace coordinamento tra i sistemi di protezione e di assistenza? *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1, <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-2017-n-1/59-le-vittime-della-tratta-di-persone-nel-contesto-della-procedura-di-riconoscimento-della-protezione-internazionale-quali-misure-per-un-efficace-coordinamento-tra-i-sistemi-di-protezione-e-di-assistenza>.
- Omizzolo, Marco, 2020, Sfruttamento lavorativo e caporalato in Italia: la profughizzazione del lavoro in agricoltura e il caso dei braccianti indiani dell'Agro Pontino, *Costituzionalismo.it*, 2
- Osservatorio Placido Rizzotto FLAI-CGIL, 2020. *Agromafie e caporalato Quinto rapporto*, Roma: Ediesse Futura.
- Santoro, Emilio, 2010. *La regolamentazione dell'immigrazione come questione sociale: dalla cittadinanza inclusiva al neoschiavismo*. In E. Santoro (a cura di), *Diritto come questione sociale*, Torino: Giappichelli.
- Santoro, Emilio, 2020. Vulnerability between political theory and normative texts: a new language to repeat old things or a new tool to problematize differences in social power? *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, 12, 3: 311-334, <http://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2020.123.01>.
- Santoro, Emilio, 2022. *Democrazia escludente e integrazione neoschiavista. Saggi di diritto degli stranieri*, Quaderni dell'altro diritto. Pisa: Pacini Giuridica.