

**Le gravi forme di sfruttamento lavorativo degli immigrati e il sistema  
dei controlli, il contesto forlivese**

## INDICE

### **INTRODUZIONE**

#### **1. Problemi di definizione**

#### **2. Il contesto normativo**

##### **2.1 Lo sfruttamento lavorativo come reato**

##### **2.2 Protezione delle vittime e accesso alla giustizia**

##### **2.3 Ulteriori problemi normativi**

#### **3. Gli enti ispettivi e il sistema dei controlli**

##### **3.1 Gli enti ispettivi**

##### **3.2 Organizzazione e Struttura**

##### **3.3 Limiti strutturali**

##### **3.4 L'azione ispettiva**

##### **3.5 Limiti all'azione ispettiva**

#### **4. Elementi che indicano situazioni di sfruttamento lavorativo**

#### **5. Il contesto locale**

### **CONCLUSIONI**

## INTRODUZIONE

La relazione è il frutto del lavoro svolto dall'Osservatorio sulla Legalità nel periodo gennaio – giugno 2015 ed ha come finalità quella di indagare le differenti modalità con cui si manifesta lo sfruttamento lavorativo degli immigrati e delle immigrante nel territorio forlivese. Uno sfruttamento che assume intensità differenti, a volte con caratteristiche simili a quelle di numerosi lavoratori italiani, soprattutto in agricoltura ed edilizia, a volte con peculiarità così aspre e dure da rendere possibile la definizione di “lavoro gravemente sfruttato” e “lavoro para-schiavistico”. Di fronte a questa varietà di situazioni, si è dovuto compiere un grande sforzo di chiarimento dato che, a fronte di una documentazione ancora scarsa e tutt'altro che sistematica, compaiono spesso sulla stampa reportage e analisi che in maniera semplicistica presentano un quadro a tinte molto fosche, equivocando i termini della questione e confondendo i vari livelli di oppressione e sfruttamento. Così si arriva inevitabilmente a presentare l'immagine di riduzione in schiavitù dei lavoratori immigrati senza mostrare caratteristiche e grado di sfruttamento, condizioni specifiche di lavoro e di vita, forme di sopruso e violenza fino al caso della privazione della libertà. La ricerca, come verrà chiarito nel primo paragrafo, ha inteso invece fornire un quadro più complesso che mostrasse la varietà di condizioni lavorative riconducibili allo sfruttamento che non rientrano unicamente nella condizione schiavistica.

In una prima fase, ci si è concentrati su un inquadramento generale sul fenomeno dello sfruttamento lavorativo e sulle definizioni esistenti. Nella seconda fase si è analizzato in modo specifico gli elementi che rendono l'emersione delle situazioni di sfruttamento problematica e piena di ostacoli. A questo proposito sono state analizzate interviste realizzate a enti ispettivi territoriali (DTL, INPS, INAIL), ad un Procuratore capo della Repubblica, alle forze dell'ordine (Guardia di finanza) ai Sindacati (Segretari generali di categoria della CGIL) e ad enti di sostegno alle vittime (Progetto Oltre la Strada, Caritas). La scelta dei soggetti è stata dettata dalla volontà di indagare, oltre i singoli interventi di ciascun ente o organizzazione, l'effettiva collaborazione degli enti ispettivi tra loro e le sinergie create da questi con le forze di polizia e altre parti interessate come enti locali, organizzazioni sindacali e organizzazioni non governative.

La relazione si articola in tre parti. Nella prima viene messa a fuoco la cornice teorica, passando in rassegna definizioni e normative nazionali e comunitarie relative allo sfruttamento dei migranti sui luoghi di lavoro. Nella seconda si passa all'assetto istituzionale esistente per effettuare ispezioni mirate al controllo del rispetto delle leggi in materia di lavoro, sicurezza e versamento dei contributi. Infine verrà riportata la situazione emersa dall'analisi dalle interviste effettuate ai

testimoni-chiave precedentemente elencati con una specifica attenzione ai settori del mercato del lavoro in cui sono state maggiormente rilevati casi di sfruttamento lavorativo degli immigrati.

## 1. Problemi di definizione

Va subito messo in evidenza come in materia di sfruttamento lavorativo sembri mancare una definizione chiara, univoca e condivisa. A questo si aggiunge lo scarso interesse a livello scientifico e sociale nei confronti del lavoro forzato quale ambito di sfruttamento in cui gli immigrati possono inserirsi. Il *gap* di approfondimento tematico risulta ancora maggiore se confrontato con le ricerche effettuate nel campo della tratta a scopo di sfruttamento sessuale. Ciò può essere in parte il risultato di una persistente scarsa conoscenza pubblica del fenomeno e dell'incapacità di riconoscere gli indicatori che individuano una condizione di grave sfruttamento lavorativo. Il primo problema che ci si pone è quindi quello di definire adeguati strumenti di lettura del fenomeno che permettano di fare chiarezza sui confini che determinano situazioni lavorative e personali di natura distinta che spesso mutano rapidamente e si sovrappongono tra loro. Senza dei parametri concettuali di riferimento si corre il rischio di avere un approccio superficiale che tende a leggere ogni condizione di lavoro irregolare o sommerso come lavoro gravemente sfruttato e/o paraschiavistico.

Provando ad orientarsi del complesso quadro definitorio di riferimento, la prima definizione utile che si può richiamare è quella di lavoro forzato fornita dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro: *“Il termine lavoro forzato o obbligatorio indica ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente”* (Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sul Lavoro Forzato n.29 del 1930; articolo 2, comma 1). Questa definizione si concentra sulle reali capacità e le concrete possibilità del lavoratore di auto-determinare la propria condizione e rappresenta una condizione limite. L'elemento cruciale è l'assoggettamento quasi totale a la “minaccia di una punizione”, riferita a molteplici forme di coercizione quali violenze, sequestro di documenti d'identità, reclusione o mancato pagamento del salario. Nel caso di un lavoratore che “spontaneamente” accetta un rapporto di lavoro, possiamo escludere, secondo questa definizione, la presenza di lavoro forzato se il consenso libero e informato rimane tale per tutta la durata del rapporto lavorativo e se non vi è ricorso ad inganno da parte del reclutatore o del datore di lavoro. Nella realtà tuttavia si possono verificare situazioni in cui diffuse violazioni degli standard lavorativi, talvolta gravi, si sommano ad una condizione generalizzata di ricattabilità senza però riscontrare palesi forme di coercizione, minacce, inganno ai danni dei lavoratori. Per queste ragioni, nel momento in cui si cerca di dare una definizione di grave sfruttamento lavorativo bisogna soprattutto porre particolare attenzione anche a quelle situazioni che, di fatto, pur non rientrando

nello schema tradizionale della schiavitù, determinano situazioni di elevato asservimento della persona.

Se il lavoro forzato definito dalla Convenzione OIL viene considerato il segmento più estremo del lavoro nero, un segmento dove alla condizione di estraneità alla regolamentazione in materia si aggiungono le forme di coercizione e la assenza di libertà di decidere o negoziare le proprie condizioni di vita o lavorative, all'estremo opposto si può collocare il lavoro garantito. Tra questi due poli esiste un *continuum* rappresentato da tutti quei rapporti lavorativi comunque asimmetrici e segnati da una marcata dipendenza del lavoratore nei confronti del datore di lavoro ma da cui si ha la possibilità di fuoriuscire.

Queste premesse definitorie sono necessarie perché, ad esempio, nell'ordinamento giuridico italiano non sembra trovare riscontro una definizione di lavoro forzato nei termini indicati dalla Convenzione OIL – ovvero con riferimento agli elementi della coercizione e dell'assenza del consenso a prestare un determinato servizio. Sono invece sempre più diffusi quei casi che si possono fare rientrare nella categoria di grave sfruttamento lavorativo di migranti irregolarmente soggiornanti sul territorio nazionale; sfruttamento che costituisce – come il lavoro forzato – una violazione dei diritti fondamentali dell'individuo. Pertanto, ai fini della presente trattazione, e con riferimento alle caratteristiche che il fenomeno assume in Italia, oltre alla fattispecie del lavoro forzato verrà tenuto in considerazione il fenomeno dello sfruttamento lavorativo definito come la sottrazione ai danni del lavoratore di *“una consistente parte della retribuzione a cui questo ha diritto in base alle prestazioni effettuate. È necessario che ciò sia conseguenza di una (consapevole) imposizione, ossia di una procurata e significativa diminuzione della capacità di autodeterminazione del lavoratore (tenendo in considerazione tutti i fattori di vulnerabilità del soggetto). Tra lo sfruttamento lavorativo e il lavoro forzato è ravvisabile una distinzione sia in base all'entità della procurata diminuzione della libertà di autodeterminazione della vittima, sia in base ai mezzi di coercizione utilizzati a tale scopo”* (Il lavoro forzato e la tratta di esseri umani. Manuale per gli Ispettori del Lavoro, Organizzazione Internazionale del Lavoro, Dipartimento per le Pari Opportunità, Roma 2010)

Una volta definiti i concetti di base della ricerca si pone un secondo ostacolo che riguarda la loro “operazionalizzazione”, cioè la tradizione in elementi di guida alla ricerca empirica e di campo. In generale, quando si usano termini come “lavoro forzato o “sfruttamento lavorativo” se ne fa un uso puramente evocativo, senza un riferimento specifico a una realtà concreta. Operazionalizzare un concetto comporta la difficoltà di individuare e definire l'oggetto di studio evitando confusioni. Durante l'analisi delle interviste ai testimoni-chiave, infatti, è stato difficile comprendere se il fenomeno riscontrato rientrasse effettivamente nella specifica area di ricerca o appartenesse più propriamente ad un'area di ricerca contigua. Analizzando la realtà dei fatti è quindi risultata

evidente l'esistenza di un continuum di situazioni che andavano da vere e proprie condizioni di tratta e sfruttamento di tipo schiavistico o para-schiavistico a forme che, pur rappresentando seri problemi sociali, non mostravano rientrare in alcun modo all'interno di tipologie di tratta o schiavitù. Piuttosto che concentrarsi sull'analisi di singoli casi limite, che rientrassero tuttavia pienamente del fenomeno, si è quindi preferito presentare la varietà di casi e situazioni effettivamente rappresentative dei contesti locali, corredate dal commento dei testimoni privilegiati, in modo tale da fornire una panoramica della situazione e delle diverse chiavi di lettura dei fenomeni e poter quindi collocare correttamente anche i casi estremi.

## **2. Il contesto normativo**

In questa sezione vengono individuati i principali strumenti normativi dell'ordinamento italiano che riguardano le forme di sfruttamento lavorativo.

### **2.1 Lo sfruttamento lavorativo come reato**

La passata sezione 1 del capitolo III del Codice Penale (artt. 600-604) vietava una serie di reati legati alla riduzione in schiavitù, in attuazione delle convenzioni internazionali in materia di riduzione in schiavitù, tratta e tratta degli schiavi. Dall'inizio del 2000, sono state adottate nuove leggi per la modifica o l'introduzione di nuove disposizioni. Di seguito vengono elencate le principali disposizioni riguardanti gli illeciti in materia di sfruttamento lavorativo e dei reati connessi all'occupazione irregolare degli stranieri.

La legge **228/2003** riguardante le *“Misure contro la tratta di persone”* ha modificato il precedente **articolo 600** del Codice Penale che ora è intitolato *“Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù”*. La nuova disposizione vieta l'esercizio su una persona di poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà o il mantenimento di una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali o l'accattonaggio. Questa situazione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica. La stessa legge ha modificato l'**articolo 601** del Codice Penale, ora denominato *“Tratta di persone”*. La nuova disposizione criminalizza l'induzione o la costrizione a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno, di una persona che si trova in condizioni di riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù, al fine di costringerla a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento.

Come già discusso nell'introduzione, l'individuazione dello sfruttamento lavorativo risulta difficoltosa a causa della indefinitezza definitoria del fenomeno. Questa ambiguità si riflette anche all'interno dell'ordinamento legislativo italiano nel processo volto a definire con esattezza quali siano le condotte di grave sfruttamento lavorativo che possano essere sanzionate in quanto assimilate al lavoro forzato o che possano essere introdotte come nuove ipotesi di reato dirette a colmare le “zone grigie” in cui proliferano situazioni di approfittamento e sfruttamento non tanto gravi da venire considerate come schiavitù o tratta degli esseri umani.

Questo vuoto legislativo venne parzialmente colmato con l'art. 12 del **D.Lgs 138/2011** convertito nella legge **148/2011** che introduce l'**articolo 603-bis** del Codice Penale che sanziona chiunque svolga *“un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone il lavoro in maniera caratterizzata dallo sfruttamento, mediante violenza, minaccia o intimidazione, nonché approfittando dello stato di bisogno o necessità dei lavoratori”*. Costituiscono indici di sfruttamento (comma 2) la sussistenza di una o più delle seguenti circostanze:

1. La sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;
2. la sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;
3. la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale;
4. la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

Costituiscono aggravanti specifiche, che innalzano la pena per chi sfrutta, il fatto che il numero dei lavoratori reclutati sia **superiore a tre**, che tra i lavoratori reclutati ci siano **minori** in età non lavorativa, che i lavoratori siano esposti a **particolare pericolo**.

Prima dell'introduzione dell'art.603-bis la legislazione penale vigente non prevedeva adeguate risposte di contrasto alle gravi forme di sfruttamento lavorativo, salvo che le condotte poste in essere avessero le caratteristiche previste dai reati di tratta o riduzione in schiavitù e con esso vengono introdotti per la prima volta degli indicatori dello sfruttamento. In sostanza, viene in qualche modo riconosciuta quell'area di comportamenti illeciti che si colloca tra le previsioni incriminate con sanzioni penali gravi riguardanti i casi di sfruttamento lavorativo che si

manifestano con gli elementi della tratta (gli articoli 600 e 601) e, su un livello di gravità e deterrenza infinitamente più blando, le norme che attualmente puniscono il semplice utilizzo di lavoro irregolare.

A livello europeo bisogna fare riferimento alla **Direttiva 2009/52/CE** del Parlamento Europeo e del Consiglio che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. La direttiva definisce all'**art.2 lett. i** le “*condizioni lavorative di particolare sfruttamento*” quali “*condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazione di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana*”. Tuttavia, il recepimento in Italia della direttiva è stato lento e parziale. Infatti, le norme adottate con il **D.Lgs 109/2012** (art.22 commi 12 *bis* e 12 *quarter* T.U), pongono una serie di questioni interpretative che dimostrano la volontà di limitare il campo di applicazione della direttiva che emerge già dalla diversa e molto più ristretta nozione di “sfruttamento” recepita nelle disposizioni sanzionatorie. Inoltre, nel D.Lgs 109/2012 non c'è traccia del riferimento alle “discriminazioni di genere o di altro tipo” contenute nella direttiva europea.

## **2.2 Protezione delle vittime e accesso alla giustizia**

Per protezione delle vittime di grave sfruttamento lavorativo si intendono tutte le misure volte a tutelare gli individui che hanno subito un reato che, sebbene non sia suscettibile di essere ricondotto al crimine della tratta di persone, è caratterizzato da un'evidente violazione dei principali diritti umani e sociali universalmente riconosciuti. In questo elaborato, oltre a definire le discipline legislative che si occupano della definizione del reato dello sfruttamento lavorativo, è di fondamentale importanza delineare gli strumenti normativi esistenti per garantire protezione e accesso alla giustizia alle vittime.

### **Art.18 286/1998 (T.U.)**

Il primo strumento da prendere in considerazione è l'art.18 del T.U., **permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale**. Concepito come strumento di tutela essenzialmente per le vittime di tratta, per lo più a scopo di sfruttamento della prostituzione (delitti previsti dall' art.380 cpp) e per delitti di riduzione in schiavitù e il delitto di tratta, delitti previsti dagli artt.600 e 601 cp, che astrattamente potrebbero ricomprendere anche condotte di grave sfruttamento in ambito lavorativo. Per l'accesso ai programmi di protezione sociale previsti dall'art.18 occorre trovarsi in una



situazione di violenza o grave sfruttamento, contestualmente ad una condizione di pericolo per la vittima che intende sottrarsi a tale situazione. Inoltre, se vi è un'azione investigativa in corso o un procedimento giudiziario avviato, è necessario che la vittima sporga denuncia contro i suoi sfruttatori, ma fuori da questi casi non è necessario sporgere denuncia. Oltre a contemplare bisogni non primari dei destinatari (possibilità di accedere a corsi di scolarizzazione, formazione, orientamento o altri strumenti finalizzati al reinserimento lavorativo) l'attivazione di questi programmi permette di richiedere un permesso di soggiorno della durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno o per un periodo maggiore occorrente per motivi di giustizia. Esso è convertibile, alla scadenza, in un permesso di soggiorno per motivi di studio o lavoro.

Con il **D.Lgs 24/2014** (*“Prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e protezione delle vittime”* in attuazione della direttiva **2011/36/UE**, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime) viene modificato l'art.18 introducendo il comma 3 *bis*, secondo il quale per le vittime di schiavitù, tratta e simili sono previsti programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale e vengono garantiti, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria.

Come vedremo nel paragrafo successivo, vi è una notevole difficoltà di acquisizione nell'ambito delle indagini la prova rigorosa della riduzione del lavoratore in uno stato di soggezione continuativa, oltre che della effettiva costrizione a prestazioni lavorative o dell'abuso del suo stato di bisogno. Più in generale, va osservato che l'art.18 T.U. è stato effettivamente concepito avendo a mente la tratta a scopo di sfruttamento delle donne e minori, laddove invece è facilmente intuibile che la realizzazione delle forme anche più gravi di sfruttamento in ambito lavorativo non richiede la costruzione o l'attività di vere e proprie organizzazioni criminali né tantomeno la commissione di reati che comportino l'arresto obbligatorio in flagranza. Tali condotte, peraltro, non espongono sistematicamente le vittime a concreti pericoli per la loro incolumità o al rischio di ritorsioni in caso di rimpatrio. È proprio questa circostanza che spesso induce a ritenere ardua l'applicazione del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale in casi, ad esempio, di gravi condotte estorsive o di rischio di una “punizione” per il lavoratore, perché esse sono difficili da dimostrare e non sono comunque considerate riconducibili al campo di applicazione del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale (Paggi 2010).

#### **Art.22 286/1998 (T.U.)**

Il **D.Lgs 109/2012** del 16 luglio 2012, in attuazione della direttiva 2009/52/CE in materia di

sanzioni dei datori di lavoro ha aggiunto un nuovo **art.22 commi 12 bis e 12 quarter** al decreto legislativo **286/98 (T.U.)**, che prevede che uno speciale permesso di soggiorno per 6 mesi a tutta la durata del procedimento penale che viene concesso agli immigrati irregolari che denunciano il proprio datore di lavoro, mantengono una condotta di collaborazione nel relativo procedimento penale e non mettono in atto comportamenti incompatibili con le finalità dello stesso. Risultano molto scarse le possibilità di rilascio di questo permesso di soggiorno in quanto le circostanze richieste sono le seguenti:

- a) impiego da parte dello stesso datore di lavoro di più di tre lavoratori privi del permesso di soggiorno idoneo all'attività lavorativa;
- b) impiego di minori in età lavorativa;
- c) esposizione dei lavoratori a situazioni di pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale.

V'è dunque un'ampia gamma di situazioni di sfruttamento lavorativo che, pur rientrando nella definizione comunitaria di “particolare sfruttamento”, non sono incluse nel campo di applicazione del permesso di soggiorno garantito dall'art.22. Salta inoltre subito agli occhi che, gli indici ben più evidenti di sfruttamento del comma 2 dell'art. 603 *bis* c.p. (vedi paragrafo precedente) non assumono alcun rilievo ai fini della concessione del permesso di soggiorno (Paggi 2012, 87-1104).

Inoltre, questo permesso di soggiorno viene garantito solo a condizione che il lavoratore denunci il datore di lavoro alle autorità e cooperi per tutta la durata nel processo contro di lui.

Come già detto, appare evidente che la definizione di “particolare sfruttamento” passibile di rilascio di permesso di soggiorno concretamente adottata dal legislatore nazionale non si concilia affatto con le prescrizioni della **direttiva 2009/52/CE**. Questa infatti **all'art. 13 co. 4** prevede la concessione dei permessi di soggiorno di durata limitata ai cittadini di Paesi terzi che siano occupati in condizioni lavorative di particolare sfruttamento o durante la minore età. Il recepimento della direttiva nell'ordinamento italiano presenta dunque un'importante differenziazione interna. Il concetto di “particolare sfruttamento” da un lato, seppur in relazione alla fattispecie del cosiddetto “caporalato” (cioè all'attività di mediazione), è stato definito in modo sostanzialmente corrispondente al tenore della direttiva (se si eccettua l'omesso riferimento ai trattamenti discriminatori di genere, non certo trascurabile) dal co. 2 dell'art.603 *bis* c.p. Dall'altro, proprio le citate condizioni che intrinsecamente evidenziano un particolare sfruttamento non sono state prese in considerazione dal nostro legislatore ai fini della concessione del permesso di soggiorno alle vittime. Si è preferito quindi un parametro “quantitativo” che la direttiva, pur contemplandolo, non considera di per sé un elemento autonomamente utile ai fini della concessione del permesso di

soggiorno (Paggi 2012).

### **Art. 13 228/2003**

Da nominare, anche se non direttamente rilevante con la tutela delle vittime di gravi forme di sfruttamento lavorativo, è la legge 228/2003 sulle misure contro la tratta di persone. In Italia, la tratta di persone è una realtà consolidata e strutturale nei sistemi di sfruttamento sessuale, lavorativo e a fini di accattonaggio e, in misura minore, in attività illegali come lo spaccio di sostanze stupefacenti, borseggi o furti in appartamento (Dipartimento per le Pari Opportunità, 2013, [www.pariopportunita.gov.it](http://www.pariopportunita.gov.it)). In altre parole, il fenomeno della tratta di persone nelle sue molteplici articolazioni, interessa ambiti assai differenti tra loro, pur sempre allo scopo di trarre profitto dallo sfruttamento della vittima. La legge 228/2003 all'art.1 prevede la costrizione a svolgere prestazioni lavorative quale possibile finalità di sfruttamento delle vittime di tratta. La stessa legge all'articolo 13 istituisce uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, quindi alle vittime di tratta. Per usufruire dell'assistenza prevista dalla legge, non è necessario aver già subito lo sfruttamento, basta l'intenzione, contestualmente all'esistenza di uno stato di soggezione della vittima (forte subordinazione psicologica). Il programma, che ha una durata massima di sei mesi, risponde ai bisogni primari della persona: alloggio, vitto e assistenza sanitaria. I programmi di assistenza art.13 non prevedono il rilascio di un permesso di soggiorno e, dunque, non attribuiscono alcun titolo per rimanere in Italia alla loro conclusione. Tuttavia, la vittima che entra in un programma art.13, se sussistono i requisiti, successivamente può essere presa in carico in un programma di protezione sociale ai sensi dell'art.18 del decreto legislativo 286/98 che, come visto, assicura una tutela più articolata.

Gli ultimi due aspetti da sottolineare rispetto alla protezione delle vittime di sfruttamento lavorativo sono i meccanismi messi in atto per agevolare le denunce (considerato che il permesso di soggiorno ex art.22 viene riconosciuto solo nel caso in cui ci sia la denuncia) E' evidente che che la denuncia dovrebbe essere efficacemente agevolata innanzitutto in occasione di interventi ispettivi o di polizia giudiziaria presso i luoghi di lavoro, informando le vittime di sfruttamento sull'opportunità di collaborare e di richiedere, contestualmente, il previsto permesso di soggiorno, che potrebbe favorire la successiva disponibilità della loro testimonianza in sede giudiziaria. Tuttavia, va dato per scontato che i lavoratori individuati senza permesso di soggiorno vengono immediatamente denunciati per il reato di cui all'**art.10 bis T.U.** introdotto con la legge 94/2009 riguardante l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato e contestualmente segnalati alla competente questura per gli adempimenti in materia di rimpatrio. Anche in questo caso c'è stato un

ncompleto recepimento della direttiva 52/2009, in particolare dell'**art.6, co.2** che prevede l'obbligo di informare *sistematicamente e oggettivamente i cittadini di Paesi terzi circa i loro diritti ai sensi del presente paragrafo e dell'art.13 prima dell'esecuzione di qualsiasi decisione di rimpatrio.*

### **2.3 Ulteriori problemi normativi**

Oltre alle già discusse difficoltà nel recepimento della direttiva 2009/52/CE, in particolare in riferimento ai criteri per la concessione di un permesso di soggiorno temporaneo alle vittime di sfruttamento lavorativo, sono state rilevate altre questioni interpretative in relazione alle norme citate:

- All'**art.600** è stato introdotto con la direttiva **36/2011/UE** un nuovo elemento che è un principio base: lo stato di soggezione continuativa della vittima a fronte dell'approffittamento dello stato di bisogno. In riferimento a questo elemento, è necessario un approfondimento della casistica riconducibile alla condizione di “servitù” ex art.600 c.p. nelle situazioni di gravissimo sfruttamento lavorativo.
- L'**art.603 bis** prevede il reato dell'intermediazione e dello sfruttamento del lavoro. Il problema principale di questa norma è che il datore di lavoro rimane sullo sfondo, risultando così difficilmente perseguibile. Appare infatti evidente l'intento del legislatore di proporre una formulazione restrittiva di sfruttamento lavorativo. Non è immediato comprendere quale sia il rapporto tra la condotta tipica di intermediazione e la specificazione “*reclutando manodopera ovvero organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata dallo sfruttamento*”. Un'interpretazione letterale della norma indurrebbe infatti a ritenere che restino fuori dall'ambito della norma incriminatrice le condotte di reclutamento e organizzazione tenute direttamente dall'utilizzatore (quindi dal datore di lavoro) senza ricorrere all'interposizione di altri soggetti. In questo senso si può dire che l'art.603 bis sembrerebbe prevedere un reato proprio dell'intermediario (in gergo, *caporale*).

Nella seconda parte di questa relazione verranno prima prese in considerazione la struttura e l'organizzazione del sistema delle ispezioni sui luoghi di lavoro, l'azione degli enti ispettivi in relazione alle situazioni di grave sfruttamento lavorativo e i rispettivi limiti. Successivamente verranno fatte alcune considerazioni sul fenomeno dello sfruttamento lavorativo nel territorio forlivese.

### **3. Gli enti ispettivi e il sistema dei controlli**

Questa sezione si concentra sul contesto istituzionale esistente per effettuare ispezioni sui luoghi di lavoro e monitorare il rispetto da parte dei datori di lavoro delle leggi per la protezione dei diritti dei lavoratori. Le gravi forme di sfruttamento lavorativo vengono spesso percepite come atti criminali fuori dalla portata degli ispettori del lavoro. L'obiettivo generale di questa sezione è spiegare perché invece essi, in collaborazione con altri enti e le forze di polizia, possano farsi carico della rilevazione di questi fenomeni e riconsiderare il loro ruolo chiave per il loro sradicamento e prevenzione. Preliminarmente, si possono individuare vari motivi per cui gli enti ispettivi possono essere le istituzioni preposte al controllo del fenomeno:

- gli ispettori del lavoro hanno gli strumenti per fornire i preventivi segnali di allerta: i primi indicatori di ciò che potrebbe generare in una situazione di sfruttamento lavorativo nell'imprenditoria privata sono collegati ad altre attività illecite quali evasione fiscale e frodi alla previdenza sociale;
- gli ispettori del lavoro accedono più facilmente alla maggior parte dei posti di lavoro rispetto alle forze di polizia e ai pubblici ministeri poiché non necessitano di un mandato di perquisizione, hanno inoltre a disposizione un'ampia gamma di misure discrezionali che li rendono partner importanti delle forze di polizia;
- grazie al ruolo più conciliante rispetto alle forze di polizia, essi possono svolgere importanti funzioni di prevenzione e di comunicazione al lavoratore rispetto alla violazione dei propri diritti.

Gli enti che principalmente svolgono azioni ispettive sui luoghi di lavoro sono la Direzione Territoriale del lavoro (DTL), gli enti previdenziali (INPS, INAIL), le aziende sanitarie locali (ASL) e le forze dell'ordine (in particolare il Comando Tutela del Lavoro dei Carabinieri che opera all'interno della DTL, Polizia e Guardia di Finanza). In questa trattazione, le osservazioni rilevate nelle interviste effettuate agli enti ispettivi saranno integrate dalle riflessioni sollevate dagli enti di sostegno alle vittime (progetto Oltre la Strada di Cesena e Caritas di Forlì).

### **3.1 Gli enti ispettivi**

- 1. Direzione Territoriale del lavoro (DTL):** articolazione periferica, generalmente con competenza provinciale, del Ministero del Lavoro. Ha sostituito la vecchia Direzione Provinciale del Lavoro. L'obiettivo principale della DTL è il controllo della correttezza dei rapporti di lavoro e della legislazione sociale. In particolare queste unità territoriali si

occupano di controllare l'applicazione delle leggi riguardanti i diritti civili e sociali e la corretta applicazione dei contratti e dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Al suo interno il servizio ispezione del lavoro è composto da:

- **Unità operativa vigilanza ordinaria:** compiti di programmazione ed attività di coordinamento per la vigilanza in materia giuslavoristica, previdenziale e fiscale, sull'esecuzione dei contratti collettivi di lavoro e sull'applicazione di tutte le leggi in materia di lavoro e previdenza sociale. Vigilanza su tutti i settori di lavoro: agricoltura, trasporti, edilizia, industria, terziario, tirocini, borse lavoro, enti di patronato, attività formative e esternalizzazioni di lavoro. Inchieste amministrative sugli infortuni del lavoro; diffide accertative per crediti patrimoniali; conciliazioni monocratiche.

- **Unità operativa vigilanza tecnica:** compiti di vigilanza nei cantieri, vigilanza congiunta con le Ferrovie dello Stato in materia di sicurezza, di radiazioni ionizzanti, di sicurezza e igiene sul lavoro, di tutela delle donne, dei minori, delle lavoratrici madri, delle categorie protette.

2. **Comando Tutela del Lavoro dei Carabinieri:** opera all'interno della DTL per controllare l'applicazione della legislazione sul lavoro. Essi operano sotto la dipendenza funzionale del Ministero del Lavoro e le loro funzioni sono simili a quelle degli ispettori. Sono generalmente coinvolti in attività di ispezione del lavoro altamente pericolose che coinvolgono ogni tipo di sfruttamento umano da parte di organizzazioni criminali, dal favoreggiamento dell'immigrazione clandestina alla tratta degli esseri umani e la riduzione in schiavitù.
3. **Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS):** ente di previdenza sociale con erogazione di prestazioni a fronte di contributi. I suoi enti ispettivi hanno il compito di impedire, verificare e reprimere le omissioni e le evasioni di pagamento dei contributi previdenziali da parte dei datori di lavoro.
4. **Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL):** ente di previdenza sociale con lo scopo di tutelare, con modalità assicurative, coloro che sul posto di lavoro sono rimasti vittima di incidenti. Il datore di lavoro ha il compito di occuparsi della corretta iscrizione dei dipendenti all'istituto e alla corretta gestione delle loro pratiche. I suoi enti ispettivi hanno il compito di verificare se i datori di lavoro rispettano i loro obblighi in

materia di assicurazione pubblica contro gli infortuni sul lavoro e sulle malattie e di verificare che le aziende assicurate hanno un rischio che corrisponde alle attività che l'azienda svolge.

- 5. Servizio Prevenzione Igiene Sicurezza Ambienti di Lavoro (SPISAL):** uno dei servizi del Dipartimento di Prevenzione dell'Azienda Sanitaria Locale (ASL). Attività di vigilanza sull'igiene e sulla sicurezza negli ambienti di lavoro ed esercitano un controllo in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali (in particolare coordinamento e indirizzo in tema di visite mediche obbligatorie per i lavoratori dipendenti).

Per riassumere, DTL, INPS, INAIL e SPISAL sono quattro enti autonomi che operano alle dipendenze del ministero del lavoro e delle politiche sociali. Si può sostanzialmente dire che la DTL si occupa dell'aspetto sanzionatorio mentre la giurisdizione degli ispettori INPS e INAIL è limitata al recupero contributivo e agli obblighi di natura previdenziale e assicurativa. Tuttavia, se nelle loro attività di controllo INPS e INAIL riscontrano infrazioni escluse dalla loro giurisdizione, devono riferire alla DTL o al Procuratore distrettuale in base alla natura amministrativa o penale dei reati. Un'altra differenza fondamentale tra i due tipi di ispettori riguarda il loro status giuridico. Solo gli ispettori della DTL hanno lo status di agente di polizia giudiziaria e quindi solo loro possono occuparsi dei reati e le sanzioni di natura penale. Inoltre, questi sono dotati di alcuni strumenti di carattere repressivo e conciliativo non proprie degli ispettori degli istituti.

### **3.2 Organizzazione e Struttura**

Il sistema delle ispezioni lavorative è stato rimodellato per la prima volta dal **D.Lgs. 124/2004** che stabilisce un ampio sistema di organizzazione dell'attività di vigilanza partendo dal centro (Direzione Centrale), attraverso un livello intermedio regionale (Direzione Regionale), per arrivare all'operatività delle strutture territoriali (Direzione Territoriale). La **Direzione Centrale** opera presso il Ministero del Lavoro e ha funzione di direzione, coordinamento e programmazione delle attività ispettive svolte dai soggetti che effettuano la vigilanza in materia di rapporti di lavoro e delle contribuzioni previdenziali assicurando l'esercizio unitario dell'attività ispettiva e l'uniformità di comportamento degli organi di vigilanza. La **Direzione Regionale**, nel caso dell'Emilia Romagna, è l'ufficio di coordinamento dei nove uffici provinciali che svolge sporadicamente attività ispettiva diretta ma individua linee operative specifiche secondo le direttive della direzione generale. Infine, la **Direzione Territoriale** coordina l'esercizio delle funzioni ispettive e fornisce le direttive volte a razionalizzare l'attività di vigilanza al fine di evitare la duplicazione di interventi e

uniformare le modalità di esecuzione.

Con questo decreto legislativo, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali assume il ruolo di coordinatore delle iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, di vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei contributi previdenziali che devono essere garantiti sul territorio nazionale stabilendo così un controllo centralizzato sull'operato dei servizi ispettivi. Allo stesso tempo, esso istituisce la **Commissione Centrale** e le **Commissioni territoriali di coordinamento dell'attività di vigilanza** per creare un punto di collegamento delle attività ispettive tra i vari enti e istituzioni attraverso il confronto interistituzionale e la programmazione congiunta. Il legislatore ha infatti cercato di ovviare al fatto che in Italia la funzione pubblica di vigilanza in materia di lavoro, legislazione sociale, salute e sicurezza sul lavoro fosse affidata ad una pluralità di istituzioni che se ne occupano in senso stretto (DTL, INPS, INAIL e ASL) e che si occupano di controlli in materie contigue e correlate al lavoro (guardia di finanza, agenzia delle entrate, carabinieri) le quali, prima della riorganizzazione dei servizi ispettivi del 2004 non avevano dimostrato grande capacità di coordinamento tra loro.

Un secondo strumento operativo di programmazione dell'attività ispettiva è la **Direttiva Sacconi del 2008**. Essa ha permesso un forte progresso sottolineando il fatto che l'attività di coordinamento dell'azione ispettiva dei diversi enti costituisca parte integrante della programmazione della vigilanza. In questo modo programmazione e coordinamento sono sostanzialmente un binomio del processo di pianificazione strategica della funzione ispettiva, nel senso che la programmazione è essa stessa effettuata tenendo in considerazione l'attività di coordinamento interistituzionale di cui la Commissione Centrale diventa l'espressione fondamentale.

Un ultimo elemento normativo che ha portato a compimento la riorganizzazione delle procedure ispettive cominciata per mano del D.lgs 124/04 è l'**art. 33** della legge **183/10**, il cosiddetto "**Collegato Lavoro**", che introduce una nuova proceduralizzazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale. La nuova norma stabilisce l'obbligo per tutto il personale ispettivo di redigere il ***verbale di primo accesso ispettivo*** al momento della prima visita ispettiva presso i luoghi di lavoro, che normalmente corrisponde all'inizio degli accertamenti nei confronti di un'azienda e rappresenta la prima "fotografia" della situazione aziendale che apre le porte ai successivi provvedimenti sanzionatori e/o cautelari quali, fra tutti, il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale. Grazie all'art.33 del "Collegato Lavoro" vengono dunque per la prima volta fissate per mezzo di una norma primaria le regole per lo svolgimento dell'attività ispettiva attraverso la creazione di uno strumento che consente al personale ispettivo la precostituzione di un robusto impianto probatorio grazie alla massima garanzia di ricostruzione dell'accaduto offerta dal



verbale di primo accesso, garantendo così all'organo di vigilanza un'agevole difesa degli esiti dell'ispezione in ogni sede di contenzioso. Un ulteriore elemento di novità è rappresentato dall'estensione del potere di diffida anche agli ispettori e ai funzionari amministrativi degli enti e istituti previdenziali per le inadempienze da essi rilevate nonché agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria che accertano violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale. In sostanza, le modifiche introdotte dal “Collegato Lavoro” delineano, di fatto, la natura complessa e gerarchica del sistema dei controlli ispettivi, affiancata da una parallela volontà di uniformizzazione, trasparenza e sistematizzazione del comportamento del personale ispettivo.

### 3.3 Limiti strutturali

- **L'autonomia funzionale dei vari enti rimane impregiudicata:** in un'ottica di efficientamento e di semplificazione la stessa funzione di coordinamento potrebbe essere superata dall'accorpamento del personale e delle diverse funzioni ispettive in materia di lavoro, previdenza, salute e sicurezza, in un'autorità indipendente che potrebbe essere in grado di attuare i compiti di lotta al sommerso, irregolare ed illegale con piena autonomia rispetto ai governi di volta in volta in carica. In nessuna di queste misure il legislatore ha unito in un unico organo ispettivo i servizi di vigilanza;
- nonostante l'estensione del potere di diffida, la **giurisdizione degli enti previdenziali è limitata** alla violazione di clausole legate ai contributi previdenziali e a premi legati alle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro;
- solo gli ispettori della DTL sono **ufficiali di polizia giudiziaria** e, quindi, solo loro hanno a che fare con crimini e sanzioni legate a reati penale;
- L'efficacia del coordinamento e la capacità di promuovere politiche ispettive coerenti resti nelle mani della concreta capacità e della buona disposizione dei singoli individui che effettuano le ispezioni nelle diverse strutture;
- Limitato ruolo di “regia” da parte della DTL.

### 3.4 L'azione ispettiva

Generalmente gli ispettori effettuano l'accesso in azienda a sorpresa, avendo il potere di entrare nei posti di lavoro in ogni momento del giorno e della notte.

Esistono due tipologie di ispezioni:

1. **“A vista”** (discrezionale, senza obiettivo identificato): fondata sull'individuazione di un determinato territorio o di uno specifico insediamento produttivo che si ritiene essere a rischio;
2. **Programmata** (sistematica, con obiettivo identificato): sulla base di indici stabiliti dall'amministrazione centrale, programmazione per singole aziende in apposito ordine di servizio.

L'azione ispettiva generalmente si articola nelle seguenti fasi:

1. **Identificazione** e interrogazione dei lavoratori, **descrizione** delle modalità di impiego e dei processi produttivi: dopo aver verificato che tutti i lavoratori siano in possesso del permesso di soggiorno, tutti i lavoratori vengono interrogati chiedendo informazioni sul loro rapporto di lavoro (com'è nato il rapporto, a chi fanno riferimento durante il rapporto, chi sono le figure che sono intervenute per l'instaurazione di esso -affidamento a terzi, esternalizzazione di servizi). Il datore di lavoro non assiste alle interviste dei lavoratori;  
  
- se nell'azienda ci sono lavoratori stranieri che non possono essere identificati o non sono in possesso del PDS gli ispettori sono obbligati a denunciare nel verbale la violazione dell'art.10 del T.U. sull'immigrazione e a segnalare alla polizia la presenza di un immigrato irregolare;
2. Interrogazione del **datore di lavoro** e richiesta della documentazione aziendale necessaria per il proseguo dell'ispezione (da depositare presso la DTL entro un mese dall'ispezione);
3. Registrazione nel **Verbale di Primo Accesso Ispettivo** che viene fatto dall'incrocio tra l'attività verificata in azienda e la documentazione aziendale.

Esistono infine differenti tipologie di ispezioni:

1. **Ispezioni congiunte:** realizzate dagli ispettori della DTL con gli ispettori di INPS e INAIL;
2. **Controlli coordinati:** coinvolgono le stesse istituzioni delle Ispezioni congiunte ma sono indirizzate a specifici settori economici o attività commerciali in un lasso di tempo determinato. In generale, le ispezioni coordinate sono basate su una buona conoscenza del territorio e del sistema economico locale (es. controlli nella stagione estiva nel settore

turistico).

- 3. Controlli integrati:** coinvolgono gli ispettori delle DTL e le forze dell'ordine, in particolare il gruppo Carabinieri tutela del lavoro, in relazione ad ispezioni ad alto rischio.

**Tabella 1:** I risultati complessivi dell'attività di vigilanza per l'anno 2014

Organo di controllo	Aziende ispezionate	Aziende irregolari	N. lavoratori irregolari	N. lavoratori totalmente in nero
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	140.173	74.745	73.508	41.030
INPS	58.043	47.044	48.658	28.625
INAIL	23.260	20.343	59.463	7.732
<b>TOTALE</b>	<b>211.476</b>	<b>142.132</b>	<b>181.629</b>	<b>77.387</b>

(Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, anno 2014)

Osservando la frequenza delle ispezioni è da tenere innanzitutto in considerazione che tutti questi enti lavorano secondo ipotesi di budget, devono cioè raggiungere un quantitativo annuale di rapporti di lavoro annullati, di recupero contributivo, di lavoratori in nero rilevati.

**Tabella 2: Risultato attività ispettiva Direzione Generale per l'attività ispettiva, periodo gennaio – dicembre 2014**

SETTORE DI INTERVENTO	N. di ispezioni effettuate	Particolari categorie di lavoratori			
		Tutela minori (sole violazioni penali)	Lavoratori clandestini extracomunitari	Tutela gestanti e lavoratrici madri (sole violazioni penali)	Parità uomo donna e fenomeni discriminatori (sole violazioni penali)
Agricoltura	5.434	19	73	41	6
Industria	15.379	24	471	71	0
Edilizia	40.545	8	90	4	7
Terziario	78.815	121	184	218	35
<b>TOTALE</b>	<b>140.173</b>	<b>172</b>	<b>1.018</b>	<b>334</b>	<b>48</b>

### 3.5 Limiti all'azione ispettiva

In generale, si può affermare che durante l'attività ispettiva così strutturata l'emersione di indizi di sfruttamento lavorativo è altamente difficoltosa e, di conseguenza, risulta complessa l'applicazione degli strumenti per la protezione delle vittime. Forse però la causa maggiormente determinante della scarsa rilevazione e della carenza di messa a fuoco di tali condotte, sotto il profilo penale, risiede essenzialmente nell'**impostazione “settoriale” degli uffici** che si occupano di ispezioni lavorative che, in tale frangente, costituiscono il primo e il principale strumento di accertamento e di segnalazione delle notizie di reato all'autorità giudiziaria. Per l'appunto, i servizi ispettivi operanti presso le direzioni territoriali del lavoro e gli istituti di assicurazione obbligatoria sono di fatto orientati per prassi a **focalizzare le violazioni più tipiche dei rapporti di lavoro e delle assicurazioni sociali e non alla rilevazione dello sfruttamento lavorativo**, impostando i loro accertamenti sotto un profilo quasi esclusivamente amministrativo. Trovare le prove del rapporto di lavoro irregolare è più facile che dimostrare una grave forma di sfruttamento del lavoro, in quanto implica la sola verifica dei documenti mancanti ai migranti (permesso di soggiorno e contratto di lavoro) nel corso delle ispezioni e dei controlli (Paggi 2010). Durante le interviste, sono emersi ulteriori elementi rilevanti per la discussione sui limiti dell'azione ispettiva, che verranno di seguito elencati.

- Le ispezioni seguono **procedure standardizzate** che, ad esempio, sono vincolate da un orario di lavoro. Non è dunque agevole intervenire in situazioni che richiedono flessibilità e presenza tempestiva. Inoltre, la necessaria programmazione delle ispezioni aggiunge un elemento di rigidità alla rilevazione delle situazioni irregolari. Spesso questa rigidità può essere sopperita soltanto da conoscenze informali di cui può disporre il personale ispettivo (*[...] noi gioco forza, essendo una provincia costiera che ha un certo tipo di bacino di utenza per il turismo, è chiaro che svolgiamo una vigilanza più aggressiva, nel senso che cerchiamo di organizzarci con i fondi di straordinario che ci vengono attribuiti dal Ministero per fare una vigilanza e impostarla in una certa maniera, lavorando parecchio di notte. Anche perché gioco forza discoteche, locali notturni, se non li visiti allora non trovi niente. Questo però non succede solo d'estate. È proprio un input che l'ufficio ha, è proprio una regola che ci si è data nel tempo di fare una vigilanza nel corso anche dell'inverno. In pieno inverno si esce il sabato sera, il venerdì sera, la domenica sera perché è più facile, e infatti i dati non smentiscono questo aspetto, quando si esce il fine settimana, ci si rivede*

*con i colleghi lunedì, si fa il resoconto delle uscite notturne e spesso si trova anche il nero puro [...].” Ispettore DTL).*

- Il **verbale di primo accesso ispettivo**, nonostante sia uno strumento di uniformizzazione del comportamento del personale tra i vari enti che si occupano di ispezioni, produce un evitabile imbrigliamento della funzione di vigilanza in procedure rigorose e poco flessibili.
- Le ispezioni sono mirate a **“fotografare l'esistente”** quindi non permettono di rilevare la durata dello sfruttamento (*“[...] per me lei è in nero quel giorno, io fotografo l'esistente, potrebbe essere stata lì anche da due anni ma io non riesco a ricostruirli, però posso dire che quel giorno per me era in nero”*. Ispettore DTL).
- Le ispezioni sono limitate alle strutture aziendali e non è consentito l'ingresso in abitazioni private. Nel caso del **badantato** l'accesso può avvenire solo su segnalazione e solo previo consenso da parte del proprietario di casa. Se il consenso viene negato, è unicamente possibile fare una richiesta di convocazione presso gli uffici della DTL che spesso non viene ottemperata. In generale, manca una linea di azione sul badantato: non c'è una legge o un regolamento che indichi agli ispettori che cosa è concesso in questi casi e la prassi attuale rimane la convocazione in ufficio. Lo stesso limite si incontra in casi in cui l'area di lavoro coincide con l'abitazione (soprattutto nelle **aziende cinesi** e per le **ditte di autotrasporto** che hanno la sede a casa dell'autotrasportatore), quindi fisicamente non esiste una struttura aziendale ed è quindi impossibile fare l'accesso. Nel caso delle ditte di autotrasporto, una maggiore collaborazione con la Polizia Stradale (che, ad esempio, potrebbe fare accertamenti sulle condizioni lavorative dell'autotrasportatore) permetterebbe un aumento dei controlli.
- **Barriere linguistiche e culturali:** alcuni lavoratori, soprattutto quelli di origini asiatiche, non ritengono lo sfruttamento del lavoro o la schiavitù come un crimine e questo crea problemi nell'attività di indagine in quanto riduce la probabilità che il lavoratore voglia denunciare il datore di lavoro alle autorità e che sia in grado di comprendere la portata delle domande poste dall'ispettore. Inoltre, anche nei rari casi in cui ci si possa avvalere di interpreti nel corso delle ispezioni, vi è la possibilità che essi stiano facendo il “doppio gioco” (*“[...] alcuni interpreti hanno smesso di collaborare con noi, perché chiaramente la comunità cinese è molto stretta. Noi purtroppo non siamo in grado di capire se l'interprete cinese dice la verità. Potrebbero anche dirgli “guarda che devi dire questo perché sappiamo dove i tuoi figli vanno a scuola”*. Per questo alcuni interpreti hanno smesso” Ispettore INAIL).
- **Mancanza di mezzi:** gli ispettori del lavoro si trovano spesso a girare con l'autobus e questo è un grosso limite in situazioni che richiedono velocità e prontezza di intervento (*“[...] se*

*parliamo delle difficoltà, tra quelle materiali c'è la mancanza di automezzi. Quindi noi andiamo con l'autobus sostanzialmente. Certo, si può usare l'auto personale per chi è disposto ad utilizzarla e a farsi rimborsare ma non tutto il personale ha la patente e non tutto il personale ha la macchina. Tra chi ha la macchina e la patente non tutti sono disposti ad usarla per l'ufficio che paga l'anno dopo” Ispettore Direzione Regionale del Lavoro).*

- **Moltiplicarsi dei giudizi in seguito alle ispezioni:** l'attività ispettiva può produrre vari tipi di provvedimenti, in dipendenza da questi provvedimenti ci sono diverse autorità giudiziarie che se ne occupano. (*“[...] se noi facciamo un'ispezione in un cantiere e troviamo un lavoratore in nero, ad esempio una cooperativa che occupa falsi lavoratori autonomi in una catena di appalti, noi produciamo un verbale per sanzioni amministrative per lavoratori in nero che viene ricorso davanti al giudice civile, e quindi vediamo il giudice civile, un verbale per il recupero contributivo che viene ricorso davanti al giudice del lavoro, che è un altro giudice, fanno due giudici. Se l'appalto non è regolare noi andiamo a fare una segnalazione penale davanti al Procuratore, che lo deve istruire [...] possiamo adottare anche un provvedimento di scioglimento della cooperativa attraverso il ministero dello sviluppo economico che è ricorribile al TAR. Se poi le sanzioni rilevate sono legate ad un autista, quindi legate al codice della strada, sono di competenza del giudice di pace. Quindi un quinto giudice, ognuno con tempi diversi e procedure diverse [...]” Ispettore Direzione Regionale del Lavoro)*

Per riassumere, la scarsità di risorse economiche ed umane degli Enti ispettivi almeno in parte giustifica la limitata angolatura visuale e la scarsa capacità di rilevare situazioni di grave sfruttamento lavorativo, tuttavia vi è motivo di ritenere che una specifica formazione sul tema, come pure opportuni interventi di coordinamento con le forze dell'ordine, in particolare con il Comando carabinieri per la tutela del lavoro, possano assicurare che le denunce all'autorità giudiziaria siano inoltrate in maggior numero e siano soprattutto caratterizzate da accertamenti che dovrebbero consentire una più specifica e corretta qualificazione delle condotte. L'affinamento qualitativo dell'attività di ispezione si presenta a maggior ragione come indispensabile se si considera che i fenomeni di sfruttamento anche gravissimo non hanno facilmente occasione di essere intercettati nell'ambito di operazioni investigative rivolte verso la criminalità organizzata. Nella pratica, infatti, non accade sovente che si verifichi la costruzione in senso tecnico di vere e proprie organizzazioni criminali dedite allo sfruttamento dei lavoratori: si assiste molto più frequentemente al formarsi spontaneo di “reti” informali di sfruttamento, costituite da diversi soggetti che interagiscono tra loro, ciascuno realizzando un proprio interesse illecito approfittando delle circostanze senza che si possa riconoscere la costituzione di un vero e proprio sodalizio

criminale. Infine, oltre i limiti all'azione ispettiva in senso stretto, sono state rilevate grosse difficoltà legate alla protezione delle vittime e alla possibilità per l'immigrato sfruttato di accedere alla giustizia. Tuttavia questa ricerca non ha prodotto materiale sufficiente per poter affrontare questo argomento in modo sistematico che richiederebbe un ulteriore approfondimento supportato da successive accertamenti sul territorio.

#### **4. Elementi che indicano situazioni di sfruttamento lavorativo**

In questa sezione vengono illustrati alcuni fattori rilevanti emersi durante le interviste che gli enti ispettivi possono tenere in considerazione che aumentano la probabilità di trovarsi davanti ad una situazione di grave sfruttamento lavorativo.

- **Situazioni lavorative di “grigio”**, cioè condizioni che rientrano apparentemente in un quadro di legalità ma che rappresentano storture nel rapporto di lavoro, che prevalgono sul nero “puro”. Le forme di sfruttamento lavorativo hanno trovato maggiore raffinatezza in nuovi strumenti legali ed è quindi aumentata la possibilità che dietro certe tipologie di contratti, apparentemente regolari, si nasconda un lavoratore sfruttato con meno garanzie di quelle che gli spetterebbero per diritto. Situazioni di “grigio” sono, ad esempio, il sotto-inquadramento del lavoratore, cioè l'attribuzione di livelli più bassi rispetto alla mansione svolta, l'applicazione irregolare del contratto, il mancato o parziale versamento dei contributi o della retribuzione, giornate lavorative che non vengono segnate, ecc.
- **False partite iva e monocommittenza**: è diffuso il fenomeno che datori di lavoro assumono stranieri solo se aprono una partita IVA come artigiano che lavora in regime di monocommittenza. Questo crea possibili situazioni di sfruttamento perché vengono meno alcuni strumenti di tutela, come il parametro contrattuale. Risulta inoltre più difficile individuare il nesso con lo sfruttamento tra committente e lavoratore quando lo straniero non è più un dipendente ma è un autonomo, un prestatore d'opera.. L'ispettore dovrebbe riuscire a rilevare se il lavoratore autonomo esegue lavori per differenti committenti e si offre al mercato liberamente, ad esempio verificando se possiede l'attrezzatura necessaria (*[...]noi abbiamo una situazione drammatica di artigiani che non sono artigiani. Cioè l'artigiano è una figura ben definita dal Codice, un imprenditore di sé stesso, una figura autonoma che conosce il lavoro e che sa anche farsi i conti, che sa fare un preventivo, che cerca clienti, acquista materiale, quindi il datore di lavoro gli dice che cosa fare e lui si organizza autonomamente. [...] il datore di lavoro, il committente che invece ritiene di non dover assumere nuovi lavoratori ma ne ha bisogno dice loro di aprirsi una partita IVA da*

*artigiano e di lavorare per lui e lo tiene fino a quando ha bisogno [...]. Una volta però sentito il finto artigiano vedi che non c'è nessun elemento che possa ricondurre al lavoro autonomo. Non ha nemmeno la macchina per andarsi a comprare una cazzuola e lavora sempre per lo stesso datore di lavoro [...] Ispettore INAIL);*

- **Subappalti e false cooperative**, diffuse soprattutto nella logistica, nel servizio della persona e imprese di pulizia. Le cooperative di servizi vengono impropriamente utilizzate come agenzie di lavoro per l'esternalizzazione di alcuni servizi: non prendono un vero appalto ma fanno intermediazione di manodopera con tariffe concorrenziali ottenute grazie a tagli sui compensi, sulla sicurezza o grazie ad un utilizzo non corretto degli istituti contrattuali (*[...] io ho bisogno di gente, e te me la mandi, è chiaro che se questa gente viene dal meridione mi costa di meno della gente che viene da qua e io lo preferisco. Se io assumo gente per una gara nell'edilizia, prendo della gente che viene giù da Napoli, da Roma e mi viene a costare di meno*” Ispettore INAIL);
- **Ritiro del passaporto e dei documenti di identità** “*[...]quando c'è il caporalato in agricoltura il documento di identità viene sempre assolutamente ritirato dal caporale, ritiro del passaporto e del permesso di soggiorno. Ti posso anche dire che in media abitano tutti nella stessa casa, lui li carica su un pulmino e li porta nei vari campi, ma abitano tutti insieme e hanno diritto ad un panino e una bottiglia d'acqua, e una maglietta alla settimana, questa è la paga*” FLAI CGIL Forlì.

Come accennato, questa sezione si è concentrata sui fattori di rischio legati alla condizione lavorativa degli immigrati che possono identificare una situazione di grave sfruttamento lavorativo. Un approfondimento ulteriore meriterebbero le condizioni di rischio legate al profilo personale e alla vulnerabilità dell'immigrato rispetto, ad esempio, alla condizione di irregolarità, al rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, alla contrazione di un debito di viaggio o al ricatto personale.

## **5. Il contesto locale**

In questa ultima sezione si cercherà di riportare brevemente le situazioni di sfruttamento lavorativo identificate sul territorio indicando, in particolare, i settori maggiormente colpiti. A questo proposito è tuttavia importante sottolineare che, nel corso della ricerca, sono state incontrate considerevoli difficoltà nell'emersione e nell'inquadramento territoriale dei fenomeni di sfruttamento lavorativo indagati. Nonostante l'intento iniziale fosse quello di indagare fenomeni che riguardassero unicamente il territorio forlivese, è stato necessario estendere il campo per mancanza di



testimonianze che riguardassero in modo specifico questa zona. In particolare, è importante sottolineare la mancanza di un Ente attuatore del Progetto “Oltre la Strada” a Forlì (presente invece a Cesena e Ravenna), fatto che ha reso necessaria l'estensione della raccolta di testimonianze relative ad altre città della Romagna. Non è stato inoltre concesso da parte dei funzionari della DTL di Forlì l'accesso ai dati riguardanti le ispezioni effettuate sul territorio (richiesti con lettera formale) né è stato possibile raccogliere le testimonianze dirette degli Ispettori di questo Ente. Infine, è stato solo parzialmente possibile raccogliere testimonianze, anche indirette, di cittadini stranieri vittime di grave sfruttamento lavorativo poiché le interviste effettuate e i fatti rilevati sono risultati non interamente pertinenti con il fenomeno. Per questi motivi non è stato possibile dedicare a questo aspetto della ricerca il livello di approfondimento analitico inizialmente prospettato.

### **5.1 Inquadramento dei settori maggiormente colpiti**

Le situazioni di lavoro forzato possono svilupparsi con maggiore probabilità in determinati settori economici che si prestano a pratiche abusive o irregolari e coinvolgono soprattutto figure professionali poco qualificate, tendenzialmente con regolare (o finto) permesso di soggiorno (soprattutto cittadini comunitari). I settori maggiormente colpiti sono i seguenti:

- **agricoltura**
- **allevamenti**
- **logistica, trasporti, magazzinaggio**
- **edilizia**
- **turismo e alberghi**

Nel territorio forlivese è stato rilevato che nel **settore agricolo**, soprattutto nella raccolta di frutta e verdura, il fenomeno dello sfruttamento lavorativo è aumentato in modo particolare successivamente alla crisi che ha coinvolto l'edilizia, settore in cui nel passato erano maggiormente diffuse le forme di sfruttamento legate al caporalato e alla criminalità organizzata.. Per il settore agricolo sono state rilevate soprattutto situazioni di “lavoro grigio”, al limite della legalità ( “[...] se un ispettore va a fare un controllo su un lavoratore agricolo lo trova in regola perché i contributi vengono versati tre mesi dopo. Il datore di lavoro quindi non ha mai delle multe, come può avvenire in un'azienda strutturata e di conseguenza ci sono lavoratori che lavorano tutti i giorni, pagati dai tre euro e cinquanta ai cinque e cinquanta/sei euro se potano, ma vengono pagati a dicembre quando il datore di lavoro riscuote, ad esempio la quota dell'uva sa chi produce il vino o la quota del grano da chi produce farina, quindi il lavoratore aspetta anche nove mesi per avere lo

*stipendio. Lo chiamiamo “grigio” perché se andiamo a controllare loro risultano regolarmente assunti dall'azienda, però hanno tre giorni versati e ne hanno lavorati trecento [...]” FLAI CGIL Forlì “[...] e questo comporta, oltre al danno in termini previdenziali diretti per il lavoratore, un effetto pesantissimo sul rinnovo del permesso di soggiorno che se non ha la quantità di giornate e un reddito ufficiale dichiarato che è inferiore al minimo necessario per avere il permesso di soggiorno, che sono 8000 euro all'anno e 51 giornate lavorate”. CGIL Forlì).*

Nel settore degli **allevamenti** il ramo maggiormente colpito è quello del trasporto del pollame, che avviene soprattutto in orari notturni e prevede il carico e lo scarico dei polli. Entrambi i settori sono colpiti dal fenomeno del caporalato e da altri meccanismi informali di intermediazione lavorativa.

Lo sfruttamento lavorativo all'interno dei settori della **logistica, trasporti e magazzinaggio** è invece un fenomeno che riguarda generalmente tutto il nord Italia, inclusa l'Emilia Romagna, soprattutto attraverso la gestione da parte delle cooperative con forme di subappalto.

Un altro importante fenomeno rilevato, di cui tuttavia non si è riusciti ancora a tracciare i meccanismi che ne stanno alla base è lo sfruttamento lavorativo della **manodopera cinese**, soprattutto nel distretto del **mobile imbottito** di Forlì nella produzione in conto terzi. Il problema con cui ci si scontra maggiormente quando si cerca di analizzarlo è la chiusura verso l'esterno della comunità cinese che ha caratteristiche culturali profondamente differenti e radicate e poca disponibilità all'integrazione. Nonostante tutti gli intervistati riconoscessero la presenza di forme di sfruttamento all'interno di questo settore, non è stato tuttavia possibile rintracciare il quadro generale della situazione condizione lavorativa degli stranieri coinvolti. Infine, è stata rilevata la presenza di forme di sfruttamento lavorativo all'interno del settore **turistico** nella zona di Rimini, in particolare nei servizi e nelle pulizie degli alberghi.

## **CONCLUSIONI**

Da questo primo lavoro possono essere tratte alcune conclusioni, intese come il punto di partenza per ulteriori approfondimenti futuri.

Dalla struttura degli enti preposti alle ispezioni lavorative e dalle interviste effettuate risulta evidente l'inefficacia generale del sistema dei controlli così concepito per l'emersione di gravi situazioni di sfruttamento lavorativo. In particolare, manca una specifica linea d'azione e una procedura (in particolare nel caso del badantato) per gli Ispettori del lavoro che faciliti il riconoscimento delle gravi forme di sfruttamento lavorativo. È inoltre nuovamente da sottolineare l'obbligo per gli ispettori del lavoro di denunciare i lavoratori clandestini, anche qualora questi si trovino in condizioni di sfruttamento.

Per quanto riguarda il territorio forlivese, la mancanza sul territorio di un ente di sostegno alle

vittime di sfruttamento lavorativo (come il progetto “Oltre la Strada” di Cesena) toglie, a mio avviso, un importante osservatorio sulle condizioni lavorative dei cittadini stranieri che partecipano ai programmi di assistenza, oltre alla maggiore possibilità di dare un supporto territoriale alle vittime. Come già detto, l'intenzione iniziale era di integrare nella ricerca le testimonianze di lavoratori stranieri per comprendere al meglio quali fossero le condizioni di vulnerabilità lavorativa a cui sono esposti. Tuttavia, la difficoltà di raccogliere storie di immigrazione che fossero evidentemente correlate con situazioni di sfruttamento lavorativo e il tempo limitato in cui svolgere questa ricerca ha portato ad una limitazione in questo senso.

## **GLOSSARIO**

**DTL:** Direzione Territoriale del Lavoro

**INAIL:** Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul lavoro

**INPS:** Istituto Nazionale di Previdenza Sociale

**OIL:** Organizzazione Internazionale del Lavoro

**PDS:** Permesso di Soggiorno

**T.U.:** Testo Unico sull'Immigrazione, D.Lgs 286/1998