

# Rapporto 2019 del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime di L'Altro Diritto & FLAI CGIL

Emilio SANTORO\*  
Università degli Studi di Firenze

Chiara STOPPIONI  
Università degli Studi di Firenze

ABSTRACT: The report presents the results of a monitoring activity conducted in partnership between L'Altro Diritto Inter-university Research Centre and FLAI-CGIL. It includes an analysis of the Italian legal provisions aiming at punishing and preventing labour exploitation and fostering victims' protection. The analysis moves from a collection of news about procedures for labour exploitation all over Italy, which are later confirmed by contacting the judicial offices where the procedures themselves have been opened. This is the second report of a series, and it covers activity related to the year 2019

## 1. Il Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime

Il Laboratorio nasce nel 2018 per iniziativa del Centro di Ricerca interuniversitario L'Altro diritto e la FLAI CGIL con l'obiettivo di analizzare l'applicazione della l. 199/2016 da parte delle Procure d'Italia che si occupano di procedimenti penali per sfruttamento lavorativo. I ricercatori del Laboratorio contattano gli Uffici delle Procure a partire dagli articoli pubblicati quotidianamente dalla stampa e dalle segnalazioni sui casi di sfruttamento provenienti della FLAI CGIL. Il Laboratorio segue le inchieste in corso raccogliendo, gli atti processuali mano a mano che divengono ostensibili.

---

\* Contatto: Emilio SANTORO | [emilio.santoro@unifi.it](mailto:emilio.santoro@unifi.it)



## 2. Dimensione e natura dello sfruttamento: importanza del nuovo art. 603-*bis* c.p.

Gli atti raccolti fino ad oggi riguardano 46 processi intrapresi da 24 diverse Procure. Sono state individuate altre 214 inchieste, avviate da altri 75 uffici giudiziari di cui, però, per ragioni di riservatezza, non si sono ancora potuti acquisire gli atti. I procedimenti in corso di analisi sono, quindi, 260<sup>1</sup>.

I dati rendono molto evidente l'impatto che ha avuto il nuovo 603-*bis* c.p., introdotto dalla legge 199/2016, che consente di perseguire il datore di lavoro colpevole per sfruttamento a prescindere dall'esistenza del 'caporale', dell'intermediatore, che invece nella formulazione precedente dell'articolo era l'unica figura direttamente incriminata. La nuova formulazione consente anche di procedere in assenza di minacce, violenza e intimidazione, oggi diventate una circostanza aggravante (art. 603-*bis* comma 2 c.p.).

Quest'ultimo elemento è un dato molto importante. Il fatto che violenza e minaccia non siano più elementi costitutivi del reato ma semplici circostanze aggravanti rende oggi possibile punire anche i casi di sfruttamento in cui è lo stesso lavoratore, spinto dal proprio 'stato di bisogno', il cui abuso resta un presupposto costitutivo della fattispecie di reato, a proporsi sul mercato occupazionale, accettando o proponendo condizioni non dignitose perché disposto a tutto pur di lavorare. A dimostrazione del fatto che il sostrato sociale dello sfruttamento è lo stato di bisogno degli sfruttati, nella quasi totalità delle inchieste monitorate, violenza e minaccia, che pure sono quasi sempre presenti, intervengono in un momento successivo rispetto all'instaurazione del rapporto di lavoro. Si tratta, cioè, di modalità della condotta che non vengono utilizzate per persuadere il lavoratore ad accettare particolari condizioni che, altrimenti, avrebbe rifiutato; bensì di mezzi di cui ci si avvale per mettere a tacere eventuali rivendicazioni delle vittime quando, ad esempio, non viene loro corrisposta neanche la bassissima retribuzione promessa.

La nuova formulazione ha permesso agli inquirenti di focalizzarsi non solo su contesti in cui i lavoratori sono assunti in nero, ma anche su situazioni in cui le vittime risultano formalmente assunte, almeno per un periodo. Anzi, nella maggior parte dei procedimenti

<sup>1</sup> La tabella che li elenca è consultabile all'indirizzo: <http://www.adir.unifi.it/laboratorio/tabella.htm>.

monitorati dal Laboratorio, le vittime erano titolari di un contratto di lavoro utilizzato come copertura per le condotte di sfruttamento: in alcuni casi, ad esempio, il datore di lavoro aveva fatto uso di schemi negoziali per prestazioni flessibili come part-time a tempo determinato (molto utilizzati nei settori del ‘pronto-moda’ a gestione cinese e della logistica) o contratti per prestazioni occasionali (di cui si fa un largo uso nelle attività legate alla ristorazione o al volantinaggio). A prescindere dal tipo di contratto utilizzato, le vittime lavoravano sempre per un numero di giorni ed un monte ore nettamente superiore rispetto a quello previsto dall’accordo e, per l’attività di straordinario, venivano retribuite meno di quanto prevede la contrattazione collettiva o, in alcuni casi, non venivano retribuite affatto. Si sono anche registrate delle vicende in cui, anche se i lavoratori, al momento del pagamento, ricevevano effettivamente quanto indicato in busta paga, dovevano successivamente restituire gran parte del loro stipendio al datore di lavoro. Inoltre, quando è possibile registrare *ex post* il numero di giornate svolte, come avviene in agricoltura, la regolarizzazione è, per così dire, postuma: il datore di lavoro, cioè, adempie all’obbligo dichiarativo solo per poche giornate, comprendenti quelle in cui si sono verificate di ispezioni sui luoghi di lavoro, oppure si limita a denunciare le giornate necessarie per accedere alla disoccupazione agricola e lascia che sia l’Ente previdenziale a remunerare la maggior parte dell’attività svolta.

La possibilità di punire i datori di lavoro, anche a prescindere dall’esistenza di un caporale, ha permesso alle Procure di agire su contesti in cui la figura dell’intermediario è del tutto assente, come avviene nei comparti produttivi e nelle zone in cui non c’è bisogno di un soggetto che faciliti l’incontro tra domanda e offerta di lavoro o che eroghi ai lavoratori servizi accessori, quali trasporto, alloggio e pasti.

Per l’agricoltura, una zona ad alta intensità di sfruttamento lavorativo in cui non è esiste caporalato è quella di Ragusa, dove infatti per anni le inchieste sono state completamente assenti, a dispetto delle segnalazioni contenute in varie ricerche e nei reportage giornalistici. L’aver svincolato dal caporalato la perseguibilità dello sfruttamento lavorativo ha permesso anche di allargare le indagini a settori diversi da quello agricolo dove l’esigenza di trasporto dei lavoratori, in luoghi più o meno impervi da raggiungere, è praticamente assente. Sotto questo profilo, appare particolarmente significativo il contesto pratese, ove lo sfruttamento lavorativo di manodopera cinese e, più di recente, di richiedenti



asilo, nel settore del pronto-moda è da anni molto diffuso, anche se non vi sono caporali. Visto che le vittime erano, fino a qualche anno fa, prevalentemente stranieri privi di un valido titolo di soggiorno, la Procura utilizzava alternativamente l'art. 22 comma 12-*bis* TUI e, quando erano impiegate vittime regolarmente presenti sul territorio, ricorreva alle contravvenzioni di cui al d.lgs. 276/2003. Con la sostituzione dei lavoratori cinesi, spesso *overstayers*, con richiedenti asilo, la repressione del fenomeno rischiava quindi di diventare impossibile. In questo caso la locale Procura si è attrezzata con grande prontezza al nuovo strumento, organizzando anche corsi di formazione rivolti alle forze dell'ordine, e a fine 2019, ha conseguito la prima condanna nei confronti del titolare di un pronto moda al quale è stato contestato proprio l'art. 603-*bis* c.p..

Appare ovvio, e lo conferma la *ratio* della direttiva che spinse il legislatore ad introdurlo, che si debba ritenere implicitamente abrogato dal nuovo 603-*bis* c.p. l'art. 22 comma 12-*bis* lettera c) del T.U. immigrazione. Questa disposizione prevede che, se gli stranieri irregolari sono fatti lavorare in condizioni di “particolare sfruttamento” lavorativo, chi li impiega rischia una pena da 8 mesi a 4 anni e mezzo; l'art.603-*bis* c.p., invece, prevede che chi si rende colpevole di sfruttamento non aggravato sia punito con una pena da 1 a 6 anni reclusione, pena che va aumentata da un terzo alla metà nei casi di “grave sfruttamento lavorativo” richiamati dall'art. 22 comma 12-*bis* lettera c) del T.U. immigrazione. Se non si considerasse abrogata questa disposizione e la si continuasse ad applicare a chi sfrutta stranieri irregolari, l'effetto sarebbe quello, non di contrastare lo sfruttamento lavorativo, ma di indurre gli sfruttatori a scegliere, come vittime, gli stranieri irregolari invece delle persone regolarmente presenti sul territorio o dei cittadini italiani o comunitari. Una vera nemesis storica per una norma introdotta per scoraggiare l'ingresso irregolare dei lavoratori stranieri attratti dal lavoro in nero.

### 3. I soggetti sfruttati: origini nazionali e status

La diffusa presenza di contratti parziali fa emergere un altro dato. In passato spesso lo sfruttamento lavorativo era stato punito, come detto, facendo ricorso all'art. 22 comma 12 e, dopo il 2012, 12-*bis* TUI che, però, consente di perseguire solo il datore di lavoro che impiega



lavoratori stranieri privi di permesso di soggiorno e che, invece, è inapplicabile a chi sfrutta cittadini italiani, comunitari e stranieri regolari. La maggior parte delle inchieste riguarda casi di sfruttamento in cui le vittime sono persone regolarmente presenti sul territorio italiano. In 14 procedimenti le vittime provengono dall'Est Europa<sup>2</sup>. Senza dimenticare che in almeno 15 vicende sono coinvolti lavoratori italiani e sono almeno due i lavoratori, sempre italiani, che sono morti a causa delle pesantissime condizioni di lavoro loro imposte.

Riguardo agli stranieri regolari, meritano un'attenzione particolare i richiedenti asilo, che sembrano diventati la categoria più vulnerabile allo sfruttamento lavorativo (ma anche sessuale); l'agenzia ONU che si occupa di criminalità organizzata (UNODC) ha rilevato questo trend a livello internazionale. Il fenomeno va monitorato con attenzione: tra le inchieste seguite appaiono allarmanti un processo della Procura di Cosenza in cui, tra le 13 persone rinviate a giudizio *ex art. 603-bis c.p.*, figurano anche i gestori dei centri di accoglienza straordinaria che ospitavano i migranti; ed un'inchiesta della Procura di Urbino, dove il datore di lavoro si recava direttamente nei CAS per reclutare lavoratori da impiegare nella sua ditta. In questo ultimo caso, sono stati proprio gli operatori del Centro a segnalare i fatti alle autorità competenti.

#### 4. La diffusione dello sfruttamento

Riguardo alla diffusione territorio dello sfruttamento lavorativo sul territorio i dati mostrano che, in contrasto con la convinzione comune e radicata che lo sfruttamento si concentra nel Meridione, su 260 procedimenti monitorati dal Laboratorio, più della metà, per l'esattezza, 143, non riguardano il Sud Italia.

Complessivamente, tra le Regioni più colpite, oltre alla Sicilia, alla Calabria ed alla Puglia, vi sono Veneto e Lombardia: le sole Procure di Mantova e Brescia stanno seguendo, ciascuna, ben 10 procedimenti per sfruttamento lavorativo. Allarmante anche la situazione dell'Emilia Romagna, in cui lo sfruttamento è diffuso in tutte le province, del Lazio, e, in particolare della provincia di Latina, e della Toscana, dove il maggior numero di procedimenti

---

<sup>2</sup> Il dato è significativo, se si considera che è estratto dalle 46 inchieste di cui siamo in possesso degli atti; per gli altri casi, infatti, spesso non è possibile ricostruire in modo certo la provenienza delle vittime.



è incardinato presso il Tribunale di Prato. Proprio la situazione della Toscana ci consente di affermare che gran parte delle condotte di sfruttamento rimangono ‘sommese’; esistono, infatti, studi che rilevano la presenza di massicce sacche di sfruttamento in altre aree della regione come, ad esempio, il Chianti, senese, il grossetano e il pisano, dove è frequente lo sfruttamento di cittadini pakistani impiegati nella lavorazione del cuoio. Ci sono poi giunte numerose segnalazioni che riguardano l’area metropolitana di Firenze, dove si sono spostati molti imprenditori cinesi per sottrarsi ai controlli svolti nell’ambito del Piano Regionale Lavoro Sicuro<sup>3</sup> adottato dalla provincia di Prato.

La legge 199 nasce dalla convinzione che lo sfruttamento lavorativo sia un fenomeno che riguarda pressoché esclusivamente il lavoro agricolo: lo testimonia la sua stessa rubrica “Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni di lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo”. Nonostante ciò, anche se l’agricoltura è sicuramente il settore maggiormente rappresentato nelle inchieste monitorate, in 163 dei procedimenti seguiti le presunte vittime venivano impiegate nella raccolta e trasformazione di frutta e verdura, sono ben 97 le vicende che riguardano comparti produttivi diversi. Le inchieste relative a settori diversi dall’agricoltura sono prevalenti nel Centro e del Nord Italia.

Lo sfruttamento è rilevabile in ogni attività che non richiede un alto grado di specializzazione ed in cui la domanda di lavoro è superiore all’offerta. I settori maggiormente colpiti sono quello manifatturiero e della lavorazione dei tessuti, dell’allevamento, della pesca, della lavorazione delle carni, del volantinaggio e dell’edilizia. Significative sono le inchieste relative ai settori della logistica e del turismo condotte dalle Procure di Padova,

---

<sup>3</sup> Si tratta del Piano Straordinario Regionale per il Lavoro Sicuro approvato dalla Regione Toscana per il quadriennio 2014-2019 dopo l’incendio di un capannone cinese in cui, nel 2013, morirono sette operai cinesi. Il Piano ha permesso l’assunzione straordinaria di 74 tecnici per la prevenzione, attivi sui territori di Prato, Firenze e Pistoia, con l’obiettivo di intensificare i controlli sulle aziende di titolarità cinese. Prima dell’implementazione del progetto regionale “Lavoro Sicuro” era già attiva una specifica tipologia di controlli e ispezioni, denominata interforze, poiché composta da personale appartenente a diverse istituzioni ed enti. A differenza dei controlli del progetto di Lavoro Sicuro, che mirano principalmente all’accertamento della sicurezza degli impianti, dell’igiene e delle misure di prevenzione degli infortuni, le competenze delle ispezioni interforze sono assai più estese. Nei controlli interforze, gli accessi alle aziende sono effettuati da squadre miste composte da personale di Guardia di Finanza, Asl, Inps/Inail, Direzioni Territoriali del Lavoro (DTL), Vigili del Fuoco, Polizia provinciale e municipale, Agenzia delle Entrate, Agenzia dei Monopoli e delle Dogane, sotto il coordinamento dei Carabinieri o della Polizia.

Foggia, Rovereto, Vercelli, Siena, Napoli, Forlì, Pavia e Milano. Si registrano anche due procedimenti, di competenza della Procura di Pesaro e di Civitavecchia, in cui i lavoratori venivano impiegati come metalmeccanici; un'indagine, di Busto Arsizio, in cui le vittime erano costrette a guidare camion in pessime condizioni per un numero di ore di molto superiore a quelle consentite; un'inchiesta di Barcellona Pozzo di Gotto, in cui si procede nei confronti del titolare di una catena di supermercati; un procedimento a Reggio Emilia a carico dei titolari di due importanti società di sicurezza attive su tutto il territorio nazionale; due inchieste condotte dalle Procure di Civitavecchia e Siracusa, in cui sono imputati i titolari di alcune imprese multi-servizi; quattro procedimenti, nel Friuli Venezia Giulia, in cui le vittime di sfruttamento operavano nella cantieristica navale. Anche in questo caso, i dati raccolti mostrano che ci sono settori che si sottraggono al controllo, in cui invece è conclamata la presenza di sfruttamento: *in primis* il lavoro domestico, dove il Laboratorio è riuscito ad intercettare solo quattro inchieste in cui le vittime erano impiegate in attività di cura.

## 5. Rimane più facile colpire i caporali che i datori di lavoro

Da un'analisi dei procedimenti monitorati si registra ancora una certa difficoltà, da parte delle Procure, a procedere anche nei confronti dei datori di lavoro, quando la loro condotta si aggiunge a quella dei caporali. Gli atti esaminati, infatti, mostrano come, in questi casi, le indagini si orientano principalmente verso la condotta del solo intermediario, a meno che non emerga in maniera eclatante la consapevolezza del datore di lavoro. Ciò soprattutto quando, come spesso avviene nel Nord Italia, l'attività di reclutamento è organizzata ed attuata tramite la creazione di cooperative spurie od agenzie di somministrazione, che assumono formalmente i lavoratori alle loro dipendenze per svolgere attività di vario tipo in favore di terzi soggetti legati agli intermediari da contratti di appalto (art. 1655 c.c.) o somministrazione di manodopera (art. 29 d.lgs. 276/2003). Questi moduli organizzativi sono funzionali all'esternalizzazione di singoli servizi o fasi della produzione ma, in molti casi, vengono utilizzati per creare un'interposizione che rende impossibile ricostruire l'intera filiera dello sfruttamento. L'esternalizzazione recide infatti il rapporto diretto tra beneficiario della prestazione e lavoratore per cui, non solo diventa difficile dimostrare un coinvolgimento



del primo nella creazione di condizioni di sfruttamento (ad esempio, nella determinazione degli orari di lavoro e del salario o nella concreta organizzazione dell'attività lavorativa e nella predisposizione di adeguati dispositivi di sicurezza) ma, quando l'attività esternalizzata si svolge in locali diversi da quelli del committente, è anche arduo dimostrare che egli era consapevole delle condizioni di lavoro imposte. Di conseguenza, ancora oggi l'attività di repressione tende a colpire in prima battuta gli enti che svolgono l'intermediazione come, ad esempio, è avvenuto in un procedimento di Latina (c.d. "operazione COMMODO"), che riguarda un episodio di lavoro grigio in agricoltura. La complessità della filiera ed i rapporti tra le numerose cooperative coinvolte non hanno consentito, almeno per il momento, di incriminare l'utilizzatore finale della forza lavoro. L'auspicio che in questi casi le indagini continuino fino a colpire gli 'utilizzatori finali' del lavoro sfruttato.

## 6. Il mito dei difetti del nuovo art. 603-bis c.p.

### *1) Porta alla persecuzione di reati bagatellari*

A partire dall'entrata in vigore della l. 199/2016 le inchieste hanno tutte riguardato episodi di grave sfruttamento lavorativo; in tutti i procedimenti monitorati dal laboratorio, infatti, è stata riscontrata la presenza di almeno due indici di sfruttamento ed in soli 5 i procedimenti non sono state contestate circostanze aggravanti. Le irregolarità più frequenti sono quelle relative alla quantificazione della retribuzione, che sistematicamente si assesta ben al di sotto dei minimi previsti dai contratti collettivi, ed alla violazione delle norme in materia di igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro (art. 603-bis, comma 3, n. 1 e 3 c.p.). Gli inquirenti tendono a ritenere esistente quest'ultimo indicatore, sia quando le vittime sono costrette a lavorare in ambienti che non sono stati messi in sicurezza o senza i dispositivi richiesti per svolgimento di particolari mansioni; sia quando i caporali garantiscono un trasporto in condizioni precarie. Nella provincia di Foggia, ad esempio, per aumentare la capienza dei veicoli, i caporali installano, al posto dei sedili, delle panche di legno; queste inaccettabili condizioni di trasporto sono la principale ragione per cui, nell'agosto del 2018, alcuni braccianti sono rimasti coinvolti in un incidente mortale, mentre rientravano dal lavoro.





*Ibis) Nemesis della tesi precedente: la prima condanna per tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo*

Il 20 dicembre 2019, al termine di un giudizio abbreviato, il Tribunale di Catania ha pronunciato la prima condanna per tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo (art. 601 c.p.) nei confronti di tre caporali che, in conseguenza di questo ed altri reati, sono stati condannati rispettivamente a 20 anni, 17 anni e 8 mesi e 10 anni. Ora, il reato di tratta è sanzionato con una pena che va dagli 8 ai 20 anni di reclusione e che, quindi, è molto più alta di quella prevista dall'art. 603-bis c.p. che, invece, prevede una pena da 1 a 6 anni.

Al tempo stesso, la tratta di esseri umani, a differenza della riduzione in condizioni di schiavitù o servitù (art. 600 c.p.), non richiede che l'agente instauri, sulle persone sfruttate, uno stato di soggezione totale e continuativa, ma si accontenta, tra le altre cose, dell'approfittamento di una pregressa situazione di vulnerabilità.

Inoltre, dopo le modifiche finalizzate a recepire una direttiva comunitaria del 2011, il delitto di tratta non richiede neanche che le vittime siano reclutate in uno stato diverso da quello italiano (cosa che, invece era avvenuta nel procedimento di Catania); oggi, infatti, rientra nell'art. 601 c.p. anche la c.d. "tratta domestica", che si configura quando la condotta di "reclutamento, trasferimento o trasporto" viene interamente tenuta in Italia.

Da queste due considerazioni emerge chiaramente che la fattispecie di tratta potrebbe, in astratto, essere utilizzata in vari procedimenti in cui ad oggi, si contesta l'art. 603-bis c.p. Se ciò avvenisse, e le Procure iniziassero a procedere, invece che per intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo, per tratta, evidentemente i colpevoli andrebbero in contro ad un trattamento sanzionatorio decisamente peggiore. Per cui, si può affermare che, in realtà, l'art. 603-bis c.p. svolge, da questo punto di vista, una funzione 'protettiva' nei confronti dei datori di lavoro.

Merita segnalare che, in relazione agli eventi oggetto della sentenza di Catania, si sta ancora procedendo nei confronti dei datori di lavoro, imputati dalla Procura di Ragusa per il semplice sfruttamento lavorativo ex art. 603-bis c.p.. Sarà interessante vedere se, vista la sentenza del Tribunale di Catania, la Procura trasmetterà alla DDA anche le loro posizioni affinché si proceda pure in questo caso, per tratta o se, invece, rimarrà ferma l'imputazione ex



art. 603-*bis* c.p.. In tale ultimo caso, dato che la condotta incriminata è la stessa, bisognerà capire come viene giustificata tale diversa scelta.

2) *Il 603-bis c.p. è un reato indeterminato, per cui non si può prevedere che farà il giudice*

Nel novembre 2019, si è avuta una delle prime sentenze di condanna per sfruttamento lavorativo nei confronti dei titolari di una ditta di pronto-moda cinese di Prato. Nel corso di quel procedimento, la difesa dell'imputato ha sollevato una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 603-*bis* c.p. In particolare, l'avvocato si è lamentato del fatto che, costruendo il reato attorno ad 'indici' e, cioè, a situazioni solo sintomatiche dello sfruttamento lavorativo che, però, non sono elementi costitutivi del reato, il legislatore avrebbe introdotto una fattispecie indeterminata, capace di attrarre situazioni tra loro estremamente eterogenee e molto vicine a quelle punibili tramite le contravvenzioni previste dal d.lgs. 276/2003. Il giudice, nel corso dell'udienza preliminare, ha ritenuto la questione infondata, affermando che, in realtà, la combinazione dei due elementi attorno ai quali è costruita la condotta – approfittamento dello stato di bisogno ed indicatori – non crea indeterminatezza, ma consente di selezionare più adeguatamente le condotte che si traducono in una lesione della dignità umana tale da giustificare una reazione più severa di quella data dall'applicazione di un semplice illecito contravvenzionale.

## 7. La piaga della mancata protezione delle vittime dello sfruttamento

La circostanza più preoccupante registrata concerne la mancata attivazione del percorso di protezione sociale previsto dall'art. 18 d.lgs. 286/1998 anche se, nella stragrande maggioranza dei casi, ciò sarebbe stato possibile. Secondo il quadro normativo vigente infatti, questa protezione può essere attivata in favore delle vittime del reato di sfruttamento lavorativo aggravato violenza o minaccia. Se questa è la premessa, si sarebbe potuto attivare il percorso di protezione quasi tutti i procedimenti monitorati, dato che solo in 5 casi si è contestata la fattispecie non aggravata. Tra l'altro, è interessante notare come violenza o minaccia, di solito, non sono preordinati ad instaurare il rapporto di lavoro ma intervengono

nella fase di esecuzione del rapporto di lavoro e consistono, nella maggior parte dei casi, in aggressioni verbali o fisiche o nella minaccia di licenziamento.

Nonostante ciò, il Laboratorio ha registrato una sola inchiesta, di competenza della Procura di Foggia, in cui è stata richiesta ed ottenuta l'attivazione del programma: anche se tutti i lavoratori erano regolarmente presenti sul territorio, ciò ha consentito a coloro il cui permesso di soggiorno era in scadenza di ottenere un nuovo titolo rinnovabile e convertibile ed ha permesso a tutti i lavoratori di usufruire di un alloggio. Le vittime, infatti, vivevano quasi tutte in container messi a disposizione dal datore di lavoro e che, nel corso del procedimento penale, sono state sottoposte a sequestro. È bene, infatti, sottolineare che la 'protezione sociale' non si esaurisce nel rilascio di un permesso di soggiorno per chi ne è privo, ma si sostanzia in una vera e propria presa in carico delle vittime, alle quali vengono assicurate una dimora decente ed un percorso, anche di formazione professionale, che le dovrebbe accompagnare verso la possibilità di accedere ad impieghi dignitosi.

Questo strumento è fondamentale in un mondo in cui, spesso, chi segnala lo sfruttamento è percepito dai lavoratori sfruttati non come un alleato, ma come un nemico che toglie loro anche quel poco che riescono a guadagnare. Siamo convinti che solo un massiccio uso dei percorsi sociali può portare all'auto-emersione dei lavoratori sfruttati, senza la quale non potremo mai debellare la piaga dello sfruttamento lavorativo.

In questo senso, sorprende la scelta operata in tre procedimenti rispettivamente di Latina, Puglia e Rovigo in cui le Procure, per le vittime straniere irregolari sul territorio, hanno richiesto il permesso di soggiorno previsto dall'art. 22 comma 12-*quater* TUI. Il caso più significativo è rappresentato da un'inchiesta, di competenza della Procura di Rovigo, che vede coinvolti numerosi lavoratori stranieri impiegati in agricoltura e che ha preso avvio dalla segnalazione dell'operatore di una cooperativa che li ospitava.

Il motivo per cui siamo sorpresi da queste scelte non è tanto dato dall'accennata convinzione che il presupposto (il reato di cui all'art. 22 12-*bis* lettera c) di quel permesso non esista più nel nostro ordinamento; quanto, piuttosto, dal fatto che l'art. 22 comma 12 *quater* consente unicamente il rilascio di un permesso di soggiorno, la cui durata è strettamente legata all'andamento del processo penale, senza nessuna presa in carico sociale. Come ci hanno detto, durante varie ricerche sul campo, i lavoratori sfruttati: "il permesso di



soggiorno non si mangia”. Questo è il tipo di misura che fa percepire la repressione dello sfruttatore come un danno fatto allo sfruttato.

## 8. Amministrazione giudiziaria

La l. 199/2016 ha introdotto un altro importante e nuovo strumento volto ad eliminare le condizioni di sfruttamento e a garantire l’impiego dei lavoratori: il controllo giudiziario in azienda. Il meccanismo disegnato dalla normativa vuole rispondere all’esigenza di evitare l’interruzione dell’attività imprenditoriale ogni volta in cui ciò possa “danneggiare i livelli occupazionali”, ovvero “compromettere il valore economico del complesso aziendale” (art. 3 l.199/2016). La caratteristica che lo differenzia dall’amministrazione controllata prevista dal c.d. “Codice antimafia” è rappresentata dal fatto che l’imprenditore indagato, nell’esercizio della sua attività, non è sostituito, bensì affiancato da un amministratore, esperto in gestione aziendale. Quest’ultimo è chiamato ad esercitare un controllo di legalità, riferendo periodicamente alle autorità procedenti dell’esito dei controlli posti in essere, senza necessariamente ingerirsi nelle scelte di merito, che rimangono di competenza dell’imprenditore. L’attività dell’amministratore, naturalmente, diventa più ‘attiva’ nel caso in cui, nei confronti dell’indagato, sia stata disposta una misura cautelare custodiale.

Dalla ricerca del Laboratorio, emerge che lo strumento risulta ancora poco utilizzato; su 240 inchieste monitorate, sono solo 7 i procedimenti, di competenza delle Procure di Modena, Siracusa, Foggia, Bari, Ascoli Piceno e Macerata in cui, nel corso delle indagini, l’azienda è stata sottoposta ad amministrazione controllata. A queste si aggiunge una vicenda, di competenza delle Procure di Pavia e Milano, che vede coinvolto un colosso della logistica nei confronti del quale, invece del controllo giudiziario in azienda di cui alla l. 199/2016, è stata disposta l’amministrazione controllata prevista dall’art. 34 del cd. “Codice antimafia”, revocata pochi giorni fa.

Sicuramente, questo dato dipende dal fatto che non è il controllo giudiziario non è uno strumento di facile utilizzo, per varie ragioni. Prima di tutto, per poter funzionare, il meccanismo richiede che i tempi di stallo necessari per avviare la procedura siano ridotti al

minimo: questo fa sì che i lavoratori, nell'attesa, non sentano il bisogno di cercare un altro impiego alle medesime condizioni.

Occorre poi che l'amministratore sia un soggetto munito di adeguate competenze e che rivendichi il ruolo di "garante della legalità" che la legge gli attribuisce, dimostrando che l'attività economica su cui interviene è sostenibile e competitiva anche se viene svolta nel rispetto dei diritti dei lavoratori, il dovrebbe consentire allo strumento in esame di funzionare ogni volta che lo sfruttamento dei dipendenti non è fondamentale per la sopravvivenza dell'impresa, ma serve solo a massimizzare il profitto di alcuni soggetti.

È evidente che, quando si procede nei confronti di un'agenzia di somministrazione di manodopera o di una ditta che produce beni o servizi intermedi (e, come si è messo in evidenza, spesso l'intermediazione coinvolge proprio questo tipo di soggetti), il ripristino di una situazione di legalità determina un innalzamento dei costi di produzione che rischiano di collocare l'azienda al di fuori del mercato, come è avvenuto nel caso delle società di Milano e Pavia<sup>4</sup>. Il committente, infatti, rimane libero di affidare le sue commesse ad un soggetto diverso e più competitivo. Questo rende fondamentale far sì che anche gli altri *competitors* nella fornitura del servizio operino in condizioni di legalità.

Infine, è importantissimo che l'amministratore eserciti le sue funzioni senza interferire nelle scelte di gestione dei titolari e avendo ben presente le peculiarità del settore produttivo in cui l'impresa controllata opera; queste ultime, infatti, se non adeguatamente considerate, potrebbero essere strumentalizzate proprio per ostacolare la regolarizzazione sostanziale dell'azienda.

Un esempio può essere utile per supportare le nostre considerazioni: ad oggi, uno dei settori in cui l'amministrazione controllata ha trovato maggior impiego è quello dell'agricoltura che, però, è un comparto peculiare, in cui il modo di gestire i rapporti di lavoro risente degli inevitabili alti e bassi della produzione. Questa è la ragione per cui i contratti di lavoro a tempo determinato consentono comunque di impiegare i lavoratori per singole giornate, da registrare successivamente al loro svolgimento. In un simile quadro, senza un adeguato controllo da parte dell'amministratore, il datore di lavoro ben potrebbe

---

<sup>4</sup> Per un approfondimento, <https://www.ilsole24ore.com/art/caporalato-anche--logistica-multinazionale-commissariata--ACI81kC>.



penalizzare i dipendenti che si sono opposti allo sfruttamento che, pur rimanendo formalmente assunti, potrebbero non esser più chiamati a lavorare.

