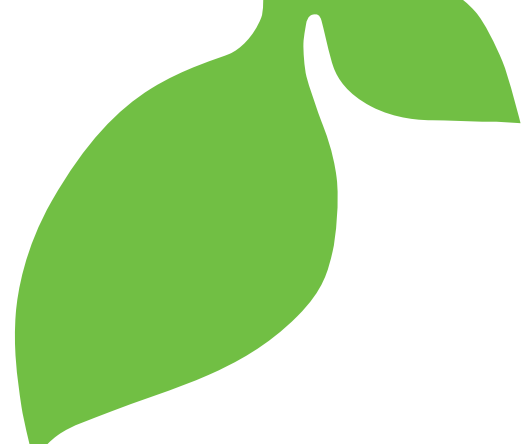




VI

RAPPORTO LABORATORIO

**sullo sfruttamento lavorativo
e sulla protezione delle vittime**

*A cura del Centro di ricerca interuniversitario
L'Altro Diritto, in collaborazione con
l'Osservatorio Placido Rizzotto e la FLAI CGIL*

Approfondimenti su attività Procure di Foggia e Ragusa



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



***A cura del Centro di ricerca interuniversitario L'Altro Diritto
in collaborazione con l'Osservatorio Placido Rizzotto
e la FLAI CGIL***

Il Rapporto è stato redatto
da Elisa Gonnelli ed Emilio Santoro

PAG 5	1. L'attività del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle vittime: premessa metodologica
PAG 11	2. Dal penale al sociale: l'evoluzione degli strumenti di protezione delle vittime e delle politiche sullo sfruttamento lavorativo
PAG 18	3. L'andamento dei casi di sfruttamento lavorativo nel tempo
PAG 25	4. La geografia e l'economia dello sfruttamento: la distribuzione sul territorio e nei diversi settori dell'economia
PAG 33	5. Distribuzione per regione e tipologia di casi di sfruttamento in agricoltura
PAG 39	6. Le vittime dello sfruttamento
PAG 46	7. Il rapporto tra inchieste e denunce dei lavoratori
PAG 51	8. Lo sfruttamento lavorativo penalmente rilevante: le strategie repressive
PAG 67	9. L'esito dei procedimenti e dei processi penali
PAG 70	10. Strumenti preventivi e cautelari, tra vecchie e nuove prassi: da misure patrimoniali a misure anche sociali
	Approfondimenti
PAG 79	<i>Le inchieste della Procura della Repubblica di Ragusa</i>
PAG 99	<i>Il contrasto allo sfruttamento lavorativo in Provincia di Foggia: alcune osservazioni sulle risposte giudiziarie dell'ultimo biennio</i>

L'attività del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle vittime: premessa metodologica

Il *Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle vittime*, creato nel 2018 dal Centro di Ricerca interuniversitario L'Altro Diritto (ADIR) in collaborazione con la FLAI CGIL, cui dal 2023, si è aggiunto l'Osservatorio Placido Rizzotto, si propone (come chiarisce il suo nome) di indagare l'effettiva capacità della Legge 199/2016 (d'ora in avanti "legge 199") di far emergere lo sfruttamento lavorativo sul territorio nazionale e di configurare efficaci strumenti di protezione delle vittime. Questa indagine è svolta attraverso il monitoraggio dell'utilizzo degli strumenti repressivi, preventivi e di protezione delle vittime introdotti dalla prima legge che ha previsto lo sfruttamento del lavoro come un reato autonomo e di quelli sviluppatasi negli anni successivi.

Il *Laboratorio* nasce nel 2017 dalla convinzione che la legge 199 fosse dotata di una *vis* espansiva che l'avrebbe portata ad andare ben oltre quello che il legislatore e le forze sindacali e politiche si aspettavano. In Italia, se guardiamo il contesto delle fattispecie incriminanti, lo sfruttamento lavorativo era all'epoca pensato come un fenomeno strettamente legato al settore agricolo, confinato in esso e anche sostanzialmente localizzato nel Meridione. Anche il testo originario dell'art. 603-*bis* era stato introdotto nel Codice penale nel 2011 sull'onda degli eventi che avevano portato allo sciopero dei braccianti a Nardò nel luglio dello stesso anno¹. Cinque anni dopo, la legge 199 è ancora incentrata sulle problematiche dello sfruttamento connesse all'agricoltura, come mostra la sua denominazione (*Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*) e la principale misura preventiva da essa prevista: il potenziamento della *Rete del lavoro agricolo di qualità* che si propone di identificare le imprese "virtuose", riducendo il peso dei controlli su di esse e liberando risorse per concentrare l'attività ispettiva sulle situazioni giudicate più critiche².

Testimonianza del legame tra settore primario e sfruttamento è la stessa genesi del nostro *Laboratorio* che, come detto, nasce da una collaborazione tra il Centro Interuniversitario e la FLAI CGIL, che aveva combattuto una strenua battaglia per l'approvazione della legge 199. Era però evidente agli occhi dei ricercatori del Centro e dei sindacalisti della CGIL che la nuova legge configurava una disciplina olistica in materia di sfruttamento lavorativo che avrebbe avuto un impatto notevole sul mondo del lavoro (non solo agricolo), sul governo delle migrazioni e sulla protezione dei diritti dei lavoratori.

In primo luogo, la modifica dell'art. 603-*bis*, operata dalla legge 199, ha comportato l'esplicita introduzione nel Codice penale dello sfruttamento lavorativo come reato specifico a fianco di quello di "caporalato" (tecnicamente descritto nelle condotte di "intermediazione illecita, reclutamento e organizzazione di manodopera destinata allo sfruttamento" al co. 1, n. 1 dell'art. 603-*bis* c.p.), previsto dalla versione originaria dell'articolo formulata nel 2011. La nuova configurazione dell'articolo ha insegnato a "vedere" lo sfruttamento e lo "stato di bisogno" di cui, secondo la norma in esame, lo sfruttatore deve approfittare affinché la sua condotta si configuri come un reato. Ha insegnato a considerare penalmente rilevanti e lesivi della dignità dei lavoratori la violazione di una serie di loro diritti costituzionalmente garantiti: salute, retribuzione capace di garantire una vita dignitosa, orario di lavoro fissato dalla legge, ferie, riposo settimanale, metodi di sorveglianza e condizioni alloggiative non degradanti.

¹ Si ricorda che l'art. 603-*bis* c.p. "Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro" è stato inserito nel Codice penale come fattispecie ad hoc contro il fenomeno del caporalato dal D.L. 138/2011 (conv. in L. 148/2011).

² La Rete del lavoro agricolo di qualità era già stata istituita dall'art. 6, comma 6, D. L. 24 giugno 2014, n. 91 (conv. in L. 116/2014), sul cui funzionamento è intervenuta successivamente la L. 199/2016 in commento. La norma istitutiva prevede che – fatta eccezione per le richieste di intervento proveniente dal lavoratore, dalle organizzazioni sindacali, dall'autorità giudiziaria o da autorità amministrative e gli ordinari controlli in materia di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro – le ispezioni devono concentrarsi prioritariamente sulle imprese non iscritte alla Rete. Per un approfondimento, v., per tutti, S. Battistelli, P. Pascucci, *La promozione dell'impresa agricola di qualità*, in P. Campanella (a cura di), *Vite sottocosto*, 2° Rapporto Presidio, Aracne, Roma, 2018, pp. 395 e ss.

Questa nuova percezione di fenomeni già esistenti e diffusi nella realtà socioeconomica nazionale è stata rafforzata dalla previsione, a opera della stessa legge 199, di strumenti di natura cautelare rispetto alla condotta criminosa e di protezione sociale rispetto ai lavoratori vittime di sfruttamento: si pensi, rispettivamente, alla misura cautelare del controllo giudiziario dell'azienda (art. 3), che consente, nelle more della misura, la regolarizzazione dell'impiego dei lavoratori sfruttati, senza costringerli alla ricerca di un nuovo lavoro, e all'estensione della protezione ex art. 18 D. L.gs. 286/1998 (Testo Unico Immigrazione, d'ora in avanti T.U.I.) alle vittime di "grave" sfruttamento lavorativo (i.e. aggravato dall'uso della violenza o della minaccia) grazie all'inserimento dell'art. 603-bis c.p. secondo comma nell'elenco dei reati previsti dall'art. 380 c.p.³.

Il *Laboratorio* è stato creato proprio per verificare se, finalmente, il legislatore avesse fornito gli "occhiali" per vedere lo sfruttamento come una grave violazione della dignità dei lavoratori, decontestualizzandolo dalla lettura marxista, che lo aveva considerato connaturato a ogni rapporto di lavoro subordinato, e inserendolo nel quadro costituzionale, che fissa nel rispetto della dignità personale il limite tanto dell'esercizio della proprietà quanto dell'attività di impresa (artt. 41 e 42 Cost.). Sotto questo profilo, riteniamo fondamentale, sul piano cognitivo-simbolico, prima ancora che pratico, l'estensione alle vittime di grave sfruttamento lavorativo della protezione garantita dall'art. 18 T.U.I. alle vittime di tratta per fini di sfruttamento sessuale. Le disposizioni sovra-nazionali relative alla tratta⁴, infatti, annoverano, tra le condotte che configurano questo crimine, l'"abuso della posizione di vulnerabilità", cioè l'appropriarsi di condizioni tali per cui, per la vittima, sottomettersi allo sfruttamento è una scelta più conveniente che rifiutarlo⁵.

Questo nuovo quadro concettuale ha permesso di mettere in luce come il "motore" del meccanismo dello sfruttamento lavorativo sia lo stato di bisogno delle lavoratrici e dei lavoratori che, da un lato, spinge quest'ultime/i a cercare attivamente un impiego di qualsiasi tipo a qualsiasi condizione (malpagato, a nero e quindi senza bisogno di documenti, in condizioni degradanti, e così via) pur di sopravvivere, dall'altro lato porta i datori di lavoro ad approfittarsi dello stesso, per risparmiare sui costi d'impresa.

Il progressivo aumento, anno dopo anno, dei casi in cui la fattispecie è stata utilizzata dalle Procure della Repubblica e il deciso rigetto da parte della magistratura giudicante delle obiezioni di incostituzionalità della nuova fattispecie⁶, mostrano che non solo gli "occhiali" sono stati ritenuti funzionali, ma anche fondamentali per sopperire una grave cecità relativa alla violazione di fondamentali diritti costituzionali.

Dato l'obiettivo di verificare cosa permettono di vedere "gli occhiali" dello sfruttamento forniti dall'art. 603-bis c.p. e se consentono di attivare un meccanismo di protezione delle sue vittime, il *Laboratorio* fin dall'inizio si è proposto di analizzare non tanto la giurisprudenza in merito al "nuovo" reato – tema su cui esistono numerose (e utili) analisi condotte da cultori del diritto penale – ma soprattutto l'attività inquirente delle Procure, che normalmente (non solo per questo reato) non è oggetto di analisi sistematica. Questa scelta è stata dettata da due precise convinzioni metodologiche. In primo luogo, pensavamo che molto prima delle sentenze, sarebbero state le inchieste a definire cosa fosse "sfruttamento" e cosa si può definire "stato di bisogno"⁷ a livello di percezione dell'opinione pubblica, degli operatori sociali e, in una sorta di spirale ermeneutica, degli organi di controllo e inquirenti.

³ L'art. 380 c.p.p. contiene l'elenco dei delitti per cui è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, le cui vittime rientrano nell'ambito degli aventi diritto alla protezione ex art. 18 T.U.I.

⁴ Si vedano: *Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini (2000)*; *Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani del Consiglio d'Europa (2005)* e *la Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, come recentemente modificata dalla Direttiva 2024/1712/UE.

⁵ Per una discussione della innovatività e rilevanza di questa nuova concezione di vulnerabilità cfr. E. Santoro, *Vulnerabilità fra teoria politica e testi normativi: un linguaggio per dire cose vecchie o un nuovo strumento teorico?*, Postfazione A. Furia, S. Zullo (a cura di), *La vulnerabilità come metodo. Percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto e etica*, Roma, Carocci, 2020, eng. tr. *Vulnerability between political theory and normative texts: a new language to repeat old things or a new tool to problematize differences in social power?*, *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, 12, 3, 2020, pp. 311-334, reperibile al link: <https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2020.123.01>.

⁶ Tra le più significative decisioni relative alla costituzionalità dell'art. 603-bis c.p., si segnala quella del Giudice per le Indagini Preliminari, dott. Francesco Pallini (N. 5690/2018, R. G. notizie di reato N.330/2019, Reg. Sent. N. 4828/2018), pubblicata con introduzione di A. Di Martino in *L'Altro diritto-La rivista*, 6, 2022, reperibile al sito: <https://www.pacinigiuridica.it/volume-6-2022/>.

⁷ Sul piano della teoria sociologica della devianza, questa impostazione trova naturalmente il proprio fondamento nell'approccio della *labeling theory*, ma in effetti è centrale nelle teorie linguistiche per cui il rapporto tra significato e significante si costruisce attraverso un continuo lavoro che porta lentamente alla costruzione sociale dei significati delle parole (il riferimento sono naturalmente gli studi degli etnometodologi) e al loro "trinceramento", nozione che si deve al celebre *Fact, Fiction and Forecast* di Nelson Goodman.

Eravamo convinti che il “diritto vivente” sullo sfruttamento lavorativo l'avrebbero fatto non le sentenze di vario grado ma, molto prima che esse si materializzassero, le richieste di rinvio a giudizio e di misure cautelari.

In secondo luogo, è evidente che la fase di adozione delle misure cautelari e delle indagini preliminari è il momento nevralgico (e delicato) in cui si decide sulla protezione delle vittime dello sfruttamento lavorativo. I lavoratori, in attesa della fase dibattimentale, in cui si accerta la responsabilità degli imputati, se non sono rapidamente riusciti a intraprendere un percorso di integrazione socio-lavorativa che li ha portati ad avere un lavoro degno, cioè conforme all'art. 36 della Costituzione, finiscono per farsi sfruttare da qualche altra parte: una protezione tardiva dei lavoratori comporta che essi, spinti dallo stato di bisogno, si metteranno alla ricerca di un nuovo lavoro “sfruttato” che sostituisca quello che l'azione penale ha fatto loro perdere. In sostanza, la partita della loro condizione di sfruttamento si gioca nelle more del procedimento e del processo, momento in cui è necessario attivare strumenti preventivi e protettivi *ad hoc* per le vittime per far sì che si sottraggano a un nuovo sfruttamento.

A ciò si deve aggiungere che, dal un punto di vista del ristoro economico, l'attuale art. 316 c.p.p. rende difficile che i lavoratori sfruttati possano ottenere effettivamente, al di là delle statuizioni in sentenza, il risarcimento del danno. La citata disposizione, infatti, consente alla Procura di richiedere il sequestro conservativo solo a garanzia delle “spese di procedimento e di ogni altra somma dovuta all'erario dello Stato”⁸, tagliando fuori la tutela risarcitoria degli interessi del danneggiato. Quest'ultimo può avanzare richiesta del sequestro conservativo di sua iniziativa, solo quando esercita l'azione civile nel processo penale, cioè in una fase del procedimento in cui oramai la “dispersione” delle garanzie dell'obbligazioni civili derivanti dal reato non è più un fondato timore ma una certezza. Questa è forse la principale ragione per cui, i lavoratori sfruttati non mostrano un reale interesse a collaborare alla fase processuale: ai loro occhi l'eventuale sentenza di condanna non ha alcuna incidenza sulla loro condizione.

La scelta di studiare le attività delle Procure ha comportato, e comporta, notevoli difficoltà rispetto all'individuazione e al reperimento dei documenti da analizzare: esiste un lasso di tempo in cui tutta l'attività di indagine rimane coperta dal segreto istruttorio⁹. Per cercare di risolvere questo problema, il *Laboratorio* ha articolato la propria attività in tre fasi. Una prima fase di ricerca dei casi di sfruttamento su tutto il territorio nazionale tramite la stampa e le segnalazioni provenienti in particolare dalla FLAI CGIL. Una seconda fase di interlocuzione con le Procure della Repubblica, cui sono sottoposte le notizie di sfruttamento raccolte dai *media* relative al territorio di competenza per incrociare i casi individuati dal *Laboratorio* con gli atti processuali; in questa fase viene chiesto alle singole Procure anche se hanno avviato inchieste che sono sfuggite al rilevamento del *Laboratorio*. Infine, una terza fase di studio e di elaborazione dei dati raccolti. Quest'ultima fase, in particolare, si articola nell'aggiornamento costante di una Tabella generale¹⁰, che costituisce la banca dati del *Laboratorio*, in cui sono raccolti tutti i casi di sfruttamento lavorativo individuati e/o segnalati a livello nazionale, e nella redazione periodica di Rapporti, pubblicati sul sito del *Laboratorio*¹¹. La collaborazione di un numero sempre maggiore di Procure – ad oggi 81 su 140 – rende possibile uno studio progressivamente più accurato della configurazione giuridica del fenomeno dello sfruttamento, supportato dall'acquisizione degli atti processuali.

Questo metodo di lavoro ci impone di enunciare alcuni *caveat* di cui tener conto nella lettura dei dati che ci ap- prestiamo a presentare e discutere in questo *Rapporto*, come in quelli precedenti. In primo luogo, l'attività del *Laboratorio* è oggetto di un continuo consolidamento, dal momento che il numero delle Procure che collaborano aumenta di anno in anno (basti pensare che per lo scorso *Rapporto* erano 66 su 140 le Procure che avevano inviato informazioni al *Laboratorio* e che il primo rapporto era stato stilato nel 2018 sulla base delle notizie inviate da

⁸ Art. 316, co. 1 c.p.p. come modificato dall'art. 14 D. Lgs. 150/2022 (c.d. Riforma Cartabia) che ha escluso l'applicabilità del sequestro conservativo a garanzia del pagamento della pena pecuniaria, per evitare che il sequestro conservativo venga usato come strumento anticipatorio dell'esecuzione penale. Al tempo stesso, ancorando la quantificazione dei beni da sottoporre a sequestro a criteri di concretezza, ragionevole determinatezza e coerenza con il co. 1, ha escluso che il sequestro conservativo si possa configurare come uno strumento di tutela anticipata e generalizzata delle vittime, dal punto di vista del ristoro economico da obbligazioni civili da reato. Infatti, il comma 3 prevede che il sequestro eventualmente disposto giovi “anche alla parte civile”, ma questa disposizione non sembra consentire alla Procura, stante il tenore letterale del primo comma, di tener conto preventivamente dei danni subiti dalle vittime del reato nel momento in cui quantifica i beni da sottoporre a sequestro, poiché il P.M. non può ex ante disporre il sequestro facendo riferimento né ai danni futuri, né a pretese risarcitorie ancora indeterminate o a interessi delle vittime non ancora cristallizzati in obbligazioni civili azionabili.

⁹ Ai sensi dell'art. 407 c.p.p., il segreto istruttorio s'impone durante la pendenza del procedimento penale nella fase delle indagini preliminari, che tendenzialmente dura un anno, ma che può oscillare entro un periodo variabile dai 6 mesi (se si procede per una contravvenzione) a un anno e mezzo quando si procede per uno dei più gravi delitti indicati dall'articolo 407, co. 2 c.p.p.

¹⁰ La Tabella è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.adir.unifi.it/laboratorio/tabella.htm>.

¹¹ I Rapporti sono consultabili al sito <http://www.adir.unifi.it/laboratorio/>.

solo 16 Procure). Questo comporta la continua affluenza di nuovo materiale, mediante la condivisione degli atti processuali in materia, con la conseguenza che ogni Rapporto non dà conto solo dell'evoluzione della costruzione giudiziaria dello sfruttamento lavorativo e della protezione dei lavoratori di anno in anno, ma contiene una revisione, alla luce di nuovi atti ricevuti riferiti ad anni già analizzati, del quadro tracciato negli anni precedenti.

Il “nuovo” materiale reperito va infatti distinto in almeno due categorie. La prima è rappresentata dal materiale relativo al nuovo anno di rilevazione (in questo caso il 2024), che comprende tanto le notizie apparse sui *media* quanto le informazioni e gli atti trasmessi dalle Procure. L'altra categoria fa riferimento al materiale “nuovo” riferito però a casi cronologicamente “vecchi”. Come chiariremo meglio, la metodologia scelta comporta che ogni *Rapporto* analizza non solo i casi emersi nell'anno di nuovo rilevamento ma anche molti casi relativi agli anni precedenti relativamente ai quali le Procure trasmettono gli atti diventati ostensibili o segnalati da Procure che fino a ora non ci avevano inviato notizie – come accennato questo *Rapporto* si giova dell'invio di materiale da parte di 15 Procure che non avevano dato informazioni per i Rapporti precedenti. All'interno della categoria dei “nuovi casi” riferiti agli anni precedenti a quello di ultimo rilevamento, si possono individuare due sotto-categorie: quella dei casi “realmente nuovi”, cioè mai individuati dal *Laboratorio*, e quella dei casi individuati grazie alla rilevazione sui *media* per i quali gli atti relativi alle indagini consentono il raffinamento dell'analisi di casi già individuati e. Pertanto, ogni *Rapporto* non solo contiene dati e analisi nuovi, relativi all'ultimo anno di rilevazione, ma rivede dati e analisi relativi anche agli anni precedenti, consentendoci di ridefinire i *trends* evolutivi.

Di conseguenza i dati contenuti in questo *Rapporto*, come in quelli precedenti, non possono in alcun modo essere considerati stabili o addirittura definitivi, sia perché il numero delle Procure della Repubblica che non ha inviato informazioni al *Laboratorio* è comunque ancora significativo – superiore a un terzo del totale (ancora ben 59 Procure italiane) – sia perché la metodologia scelta comporta che i dati che presentiamo sono fisiologicamente in continuo aggiornamento e, conseguentemente, in continua revisione.

Fatte queste precisazioni metodologiche resta da chiarire “cosa misura” il *Rapporto*. La scelta di esaminare le inchieste svolte dalle Procure pone infatti il problema di cosa rivelano i dati che elaboriamo. Essi, come tutti i dati sulle denunce e sui reati, non misurano il fenomeno penalmente rilevante, nel nostro caso lo sfruttamento lavorativo. Tra i casi oggetto di indagine e l'insieme del fenomeno si frappone la cifra oscura dei fatti che potrebbero essere penalmente rilevanti ma non vengono rilevati. La “cifra oscura” è rappresentata, tradizionalmente nelle statistiche penali, dai fatti che non vengono “scoperti”. Nel nostro campo c'è anche un altro dato che appare molto significativo e che ci ha spinto a sottolineare che la cosa più importante è determinare cosa consentono di vedere come “sfruttamento lavorativo” penalmente rilevante gli “occhiali” del 603-bis c.p.: l'azione penale esercitata dalle Procure definisce in concreto la soglia del penalmente rilevante¹² e, circolarmente, l'esercizio dell'azione penale dipende da questa soglia. La problematicità della definizione di questa soglia per lo sfruttamento lavorativo è ben messa in luce dai dati dei rapporti dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (d'ora in avanti INL)¹³.

I dati (**Fig. 1**) mostrano che le persone segnalate alle Procure perché in condizioni di “sfruttamento lavorativo” (quarta colonna della Tabella) rappresentano, ogni anno – dal 2020 al 2024, con l'eccezione del 2023 – meno del 10% di quelle che “lavorano in nero” (terza colonna), cioè dei lavoratori individuati senza contratto. Quindi in circa il 90% dei casi gli ispettori dell'INL hanno ritenuto che il “lavoro nero” fosse svolto senza che venisse violato nessuno degli indici previsti al comma 3 dell'art. 603-bis c.p. In altri termini, in oltre il 90% dei casi si è ritenuto che la mancanza di contratto di lavoro ufficialmente comunicato non comportasse né la reiterata corresponsione di retribuzioni “palesamente” difforni da quelle previste «dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sin-

¹² Merita ricordare che la soglia del penalmente rilevante non è definita solo dalla concretizzazione degli indicatori di sfruttamento previsti dall'art. 603-bis c.p. ma anche da quella della nozione di “stato di bisogno” senza il cui approfittamento il reato non si configura.

¹³ I dati della Tabella riportata nella Fig. 1 sono stati reperiti da INL, *Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale*, 2025, reperibile al sito: <https://www.ispettorato.gov.it/files/2025/03/Rapporto-annuale-2024.pdf> INL per i dati del 2024; INL, *Relazione sull'attività svolta dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro*, 2024, disponibile al sito: <https://www.ispettorato.gov.it/files/2024/04/RapportoAnnuale2023.pdf> per i dati del 2023; INL, *Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale*, 2023, reperibile al sito: https://www.ispettorato.gov.it/files/2023/05/Rapporto-annuale-2022_20230426-1.pdf per l'anno 2022; INL, *Relazione sull'attività svolta dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro*, 2022, disponibile al sito: <https://www.ispettorato.gov.it/files/2022/12/Relazione-attivita-INL-e-Rapporto-Vigilanza-2021-12082022.pdf> per l'anno 2021; INL, *Relazione sull'attività svolta dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro*, 2022, disponibile al sito: <https://www.ispettorato.gov.it/files/2022/12/Rapporto-annuale-attivita-di-tutela-e-vigilanza-2020-signed.pdf> per l'anno 2020.

dacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato»; né «la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie»; né «la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro»; né, infine, «la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti». Oppure, che questi indicatori ricorrevano, ma non mancava l'approfittamento dello stato di bisogno del lavoratore.

Fig. 1 | La rilevanza penale dello sfruttamento: confronto tra rilevazioni e ispezioni INL e dati Laboratorio

ANNI	Ispezioni irregolari (dati INL)	Segnalazioni n. lavoratori lavoro nero (dati INL)	Segnalazioni n. lavoratori per caporalato/sfruttamento lavorativo (dati INL)	Casi di sfruttamento rilevati dal Laboratorio	Procedimenti penali per sfruttamento individuati dal Laboratorio
2020	40.705	17.788	1.490	174	150
2021	39.052	15.150	1.352	156	131
2022	41.533	14.906	1.051	156	128
2023	59.445	16.744	3.208	161	124
2024	65.096	19.008	1.226	164	122
TOTALE	245.831	83.596	8.327	811	655

Questo dato dovrebbe fugare il timore manifestato, al momento dell'approvazione della legge 199, dalle rappresentanze datoriali e avanzato anche da parte di alcuni studiosi, che una siffatta riforma dell'art. 603-*bis* c.p. avrebbe comportato un fagocitamento della tutela amministrativa e giuslavoristica da parte di quella penale: qualsiasi violazione in materia di lavoro – si sosteneva – sarebbe diventata penalmente rilevante ai sensi dell'art. 603-*bis* c.p.¹⁴. A prescindere dai dati raccolti dal *Laboratorio*, la forbice tra i dati sulle ispezioni dell'INL che hanno riscontrato una qualche irregolarità (seconda colonna), il numero di lavoratori in nero segnalati e il numero di lavoratori per i quali gli ispettori hanno ritenuto di dover denunciare una situazione di sfruttamento, mostrano che il tanto temuto panpenalismo in materia di regolamentazione dei rapporti di lavoro non c'è stato: in meno del 4% dei casi, infatti, le ispezioni irregolari sfociano in segnalazioni per sfruttamento all'autorità giudiziaria. A questo proposito merita di sottolineare che i dati dell'INL diventano sempre più rappresentativi per il continuo incremento delle ispezioni – l'ultimo Rapporto segnala un incremento superiore al 42% degli accessi ispettivi nel

¹⁴ V. per tutti in dottrina T. Padovani, Un nuovo intervento per superare i difetti di una riforma zoppa, in Guida al diritto, 48, 2016, pp. 50 e ss., che sostiene che anche la mancata apposizione di un cartello o l'omessa redazione di un documento o qualsiasi altra disposizione finalizzata ad assicurare regolarità o verificabilità delle procedure lavorative avrebbe potuto costituire indice di sfruttamento idoneo a integrare la fattispecie criminosa.

2024 (158.069) rispetto al 2023 (111.281)¹⁵ – a cui corrisponde un significativo, anche se meno marcato, e costante aumento nel corso del tempo delle ispezioni che hanno rilevato irregolarità e lavoratori in nero (**Fig. 1**, seconda e terza colonna).

Come accennato i dati dell'INL non possono essere messi in diretta comparazione con quelli raccolti dal *Laboratorio* poiché si riferiscono a parametri differenti: l'INL rileva le segnalazioni del *numero di persone* con una situazione lavorativa irregolare, mentre il *Laboratorio* rileva il numero delle inchieste in materia di sfruttamento, inchieste che possono coinvolgere un numero di vittime variabili da caso a caso. Data questa differenza, è interessante che il confronto dei dati (colonne 4 e 6 della Tabella) mostra un andamento pressoché analogo (fatta eccezione ancora una volta per il 2023): il numero delle inchieste si aggira intorno al 10% di quello dei casi segnalati dall'INL. Questo dato, da un lato, convalida, almeno per quanto riguarda le macro-tendenze, la nostra rilevazione parziale e artigianale.

Le colonne 5 e 6 della Tabella precedente consentono di rilevare un altro dato utile a chiarire il funzionamento della metodologia che seguiamo. La quinta colonna contiene le notizie su casi di sfruttamento che il *Laboratorio* intercetta grazie alle segnalazioni delle Procure e le notizie sui *media*, la sesta invece riporta i casi in cui le Procure hanno effettivamente avviato un procedimento penale per condotte *sostanzialmente* riconducibili allo sfruttamento lavorativo (non sempre inquadrato dall'autorità procedente nell'art. 603-*bis* c.p., cfr. *infra* §8). Come si vede, la differenza dei numeri riportati dalle due colonne tende a divaricarsi via via che i dati diventano più recenti. Questa tendenza è l'effetto della progressiva verifica dei casi ricavati dai *media* grazie ai dati forniti dalle Procure. Si può ipotizzare che, per gli anni più risalenti, la differenza segna i casi in cui alle prime indagini non ha poi fatto seguito l'esercizio dell'azione penale sfociato in una richiesta di rinvio a giudizio. Questa considerazione però può valere solo come “suggestione” e non come “dato”, sia perché non siamo sicuri che le Procure ci abbiano comunicato tutti i provvedimenti di archiviazione¹⁶, vuoi perché, mancando ancora alla nostra rilevazione i dati di poco più di un terzo delle Procure, non possiamo verificare le notizie relative alle inchieste svoltesi sul loro territorio.

¹⁵ Nel complesso l'attività di vigilanza (lavoro, previdenziale e assicurativa) registra un +59% per l'INL, un + 5% per l'INPS e un -12% per l'INAIL rispetto al 2023. Dati reperibile in INL, Risultati di vigilanza anno 2024, p. 3, disponibile al sito: <https://www.ispettorato.gov.it/attivita-studi-e-statistiche/monitoraggio-e-report/rapporti-annuali-sullattivita-di-vigilanza-in-materia-di-lavoro-e-previdenziale/>.

¹⁶ Le Appendici n. 1 e n. 2 di approfondimento analitico dell'attività delle Procure di Foggia e Ragusa mostrano un numero notevole di casi in cui sono le stesse Procure a chiedere l'archiviazione. Non ci sono motivi e dati per pensare che questo dato non sia rappresentativo di una tendenza generale.

Dal penale al sociale: l'evoluzione degli strumenti di protezione delle vittime e delle politiche sullo sfruttamento lavorativo

Analizzando i dati relativi ai nove anni successivi alla Riforma (in effetti otto anni e due mesi, dato che la legge 199 è stata approvata nell'ottobre 2016 ed entrata in vigore il 4 Novembre 2016) crediamo che si possa dire che con la legge 199 si è sviluppata la consapevolezza che la “doppia convenienza” (immediata per il lavoratore, strutturale per il datore) dello sfruttamento lavorativo pone l'urgenza di affrontarlo non come un fenomeno episodico ma pervasivo, spingendo gli operatori del diritto, il legislatore e le amministrazioni pubbliche a mettere a punto nuovi strumenti per contrastarlo e per proteggere le sue vittime. Si è passati da una discussione incentrata sull'opportunità di ridurre la portata della legge a una discussione su nuovi mezzi che potessero potenziarne gli effetti.

Ci si è resi conto che per spezzare il meccanismo dello sfruttamento bisogna affrontare lo stato di bisogno delle vittime: senza strumenti capaci di far uscire dallo stato di bisogno le sue vittime, ogni forma di repressione dello sfruttamento è quasi del tutto influente a livello di impatto sistematico. Si è partiti, come avviene ormai da più di quarant'anni per i problemi sociali, dallo strumento penale ma, per fortuna, ci si è resi rapidamente conto che per combattere lo sfruttamento del lavoro l'intervento penale consente di catturare l'epifenomeno dello sfruttamento, non il suo motore. Lo strumento penale, come detto, ha avuto l'enorme merito di “far vedere” il fenomeno. Una volta “inforcati gli occhiali” per vedere lo sfruttamento lavorativo, ci si è resi conto della necessità di affiancare agli strumenti penali non solo strumenti amministrativi capaci di scoraggiare i datori di lavoro, ma soprattutto strumenti di protezione sociale per le vittime, capaci di offrire al lavoratore una valida e reale alternativa allo sfruttamento stesso, affinché lo sfruttamento non rappresenti la strada più agevole, se non l'unica, per far fronte al suo stato di bisogno.

Il fatto di aver affrontato lo sfruttamento lavorativo come problema penale ha sicuramente connotato gli interventi a contrasto dello stato di bisogno come “reattivi”: per accedervi bisogna essere stati vittime di sfruttamento. Muovendo dal presupposto del reato di sfruttamento, gli strumenti di protezione sociale costruiti sono stati concepiti non per evitare lo stato di bisogno – arduo compito da affrontare sul piano economico-sociale –, ma per prevenire la rivittimizzazione causata dallo stato di bisogno: il “ri-sfruttamento”, se ci possiamo permettere un brutto neologismo. Anche gli strumenti a tutela del mantenimento della posizione lavorativa sono stati configurati come reattivi a uno sfruttamento almeno fondatamente ipotizzato: il controllo giudiziario dell'azienda finalizzato alle rimozioni delle condizioni di sfruttamento è, infatti, previsto dall'art. 3 della legge 199 come misura cautelare. Anche la misura preventiva dell'amministrazione giudiziaria dell'azienda prevista dall'art. 34 del D. Lgs. 159/2011 (noto anche come Codice Antimafia) per come viene utilizzata dalla Procura di Milano e dalla competente Sezione del Tribunale per le misure di prevenzione, come avremo modo di illustrare di seguito (v. §10) e a cui è dedicata un'apposita appendice del presente *Rapporto* (v. Appendice n. 3), è almeno in origine uno strumento “reattivo” in quanto presuppone un fatto reato di sfruttamento. Il suo ambito di dispiegamento trascende però le possibili vittime del reato su cui si indaga e raggiunge tutti i lavoratori potenzialmente sfruttati nell'intera filiera produttiva. Nondimeno gli interventi reattivi stanno gradualmente perdendo nel loro contenuto, se non nei loro presupposti, il carattere vittimo-centrico, in favore di una più marcata connotazione di interventi sociali. Inoltre, nel corso degli anni, a questi interventi si sono progressivamente affiancati importanti progetti istituzionali che, sempre più capillarmente e nel solco di quanto appena detto, hanno accostato al controllo preventivo-dissuasivo gli interventi sociali di protezione, indirizzati non solo alle vittime ma anche alle “potenziali vittime” di sfruttamento. Ci soffermeremo con un certo dettaglio su questi interventi perché pensiamo che, anche se l'effetto è al momento difficilmente quantificabile¹⁷, la progressiva connotazione sociale della presa in carico delle vittime incide in modo sostanziale sia sulla loro propensione a denunciare lo sfruttamento sia su quella a collaborare con le indagini e a partecipare attivamente al processo.

¹⁷ Come diremo nei paragrafi immediatamente successivi, al momento, gli interventi su cui esistono dati che dimostrano l'impatto positivo sulla protezione delle vittime e la loro propensione a segnalare/denunciare lo sfruttamento sono i progetti che nel corso degli ultimi cinque anni hanno consentito di affiancare alle task force ispettive i mediatori culturali dell'OIM.

2.1. Policies di contrasto allo sfruttamento

Le *policies* che accompagnano la legge 199 hanno avuto, e hanno tutt'oggi, come cornice il *Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato*, approvato il 20 febbraio 2020, quindi poco più di tre anni dopo la riformulazione dell'art. 603-bis c.p. Il piano, che ha consentito di sperimentare anche soluzioni innovative per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro – anche tramite piattaforme telematiche e applicazioni digitali, con l'obiettivo di sottrarre i lavoratori all'intermediazione illecita dei caporali – tratteggia un programma strategico per combattere il fenomeno attraverso prevenzione, vigilanza, protezione delle vittime e reintegrazione socio-lavorativa: ha un'architettura basata su quattro assi prioritari e 10 azioni chiave, con un approccio integrato tra governo centrale, regioni e enti locali con la collaborazione dell'Organizzazione Internazionale del lavoro (OIL). Le *policies* sono coordinate dal *Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura*, un organismo inter-istituzionale di indirizzo e coordinamento delle politiche di prevenzione e contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato nel settore agricolo presieduto dal Ministero del Lavoro, istituito proprio per coordinare politiche e azioni che danno attuazione al *Piano Triennale di contrasto al caporalato*. Nel 2022, il *Tavolo* è stato prorogato per un triennio e nel corso degli anni è stato integrato dai rappresentanti di altri enti la cui attività è rilevante per il contrasto allo sfruttamento (come l'INAIL, il Commissario straordinario per gli insediamenti abusivi, ecc.). Con il recente art. 8 D.L. 3 ottobre 2025, n. 146, il *Tavolo* è stato reso permanente, essendo stato abolito l'art. 25-*quater* del D. L. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2018, n. 136, che ne avrebbe dovuto consentire l'operatività solo fino al settembre 2025.

Il primo intervento è stato tratteggiato dal Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato promosso dalla DG Immigrazione del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali che ha avuto come ricaduta operativa il Progetto P.I.U.SU.Pr.Eme (*Percorsi Individualizzati di Uscita dallo Sfruttamento*)¹⁸ attivato nelle aree a maggior presenza di lavoratori stagionali migranti nel settore agricolo e nelle aree urbane nelle cinque regioni del Sud Italia coinvolte (Puglia, Basilicata, Calabria, Campania e Sicilia).

Dal 2020, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) ha promosso la cooperazione tra l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) per potenziare le attività di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo, nonché la tutela dei diritti fondamentali delle vittime. Frutto di questa cooperazione è stato lo sviluppo di una metodologia multi-agenzia mirante a contrastare il fenomeno criminoso e a tutelare i cittadini stranieri vittime di sfruttamento lavorativo. Perno di questa strategia è stato l'impiego di mediatori culturali OIM – coordinati da un *team* di legali ed esperti tematici – a supporto delle attività di vigilanza dell'INL¹⁹, che attraverso la composizione di diversi progetti, dalle regioni meridionali si è progressivamente estesa a tutto il territorio nazionale. Gli strumenti operativi di questa cooperazione sono stati i progetti: *Su.pr.eme* (2019-2022), *A.L.T. Caporalato!* (2019-2022) e *A.L.T. Caporalato D.U.E.* (2022-2025). Il 1° ottobre 2025 ha preso avvio il progetto *ALT Caporalato T.R.E.*, della durata di 24 mesi, finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali attraverso il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (2021-2027), realizzato sempre in partenariato tra INL e OIM²⁰. Con il susseguirsi dei progetti l'ambito di intervento è stato progressivamente allargato: l'edilizia, la logistica, il settore manifatturiero (con particolare attenzione al settore tessile di Prato) hanno affiancato l'agricoltura²¹. Come accennato, l'analisi dei dati relativi mostra un significativo impatto di questi programmi sulle denunce e sulla protezione dei cittadini e delle cittadine di Paesi Terzi vittime di sfruttamento (v. §7).

¹⁸ Il progetto era co-finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione e dall'Unione Europea, PON Inclusion Fondo Sociale Europeo 2014-2020.

¹⁹ Parte importante di questa cooperazione è anche la formazione congiunta dei funzionari impiegati negli interventi multi-agenzia e l'attività di sensibilizzazione dei lavoratori migranti sui diritti e doveri conseguenti all'instaurazione del rapporto di lavoro.

²⁰ A.L.T. Caporalato! - Azioni per la Legalità e la Tutela del lavoro e A.L.T. Caporalato D.U.E. - Azioni per la Legalità e la Tutela del lavoro – Dignità, Uguaglianza ed Equità sono finanziati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione - e guidati dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro come responsabile della progettazione generale, del coordinamento, dell'attuazione, del monitoraggio e della valutazione. Su.pr.eme Italia - Sud Protagonista nel superamento delle Emergenze in ambito di grave sfruttamento e di gravi marginalità degli stranieri regolarmente presenti nelle cinque regioni meno sviluppate è finanziato nell'ambito dei fondi AMIF – *Emergency Funds* (AP2019) della Commissione Europea – *DG Migration and Home Affairs* e guidato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale Immigrazione.

²¹ Merita di essere ricordato che questi progetti sono stati segnalati come good practice di cooperazione multilivello nel contrasto alla tratta e allo sfruttamento lavorativo in Italia dal *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* (GRETA). Il GRETA è stato istituito dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del Parlamento e del Consiglio Europeo (Convenzione di Varsavia) del 2005 come organismo di controllo indipendente, responsabile del monitoraggio della corretta applicazione della Convenzione da parte degli Stati firmatari.

Accanto a questi progetti a sostegno delle attività degli organi di controllo mirati a favorire la protezione delle vittime, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha emanato bandi capaci di coinvolgere il privato sociale nell'attività di contrasto dello sfruttamento e protezione delle sue vittime. In particolare, merita di essere segnalato l'*Avviso pubblico per la promozione del lavoro regolare in agricoltura e la lotta allo sfruttamento e al caporalato*, strutturato con una dotazione finanziaria mista a valere sul FSE-PON Inclusion (per le regioni meno sviluppate e in transizione) e sul FAMI (per le restanti regioni), secondo un principio di complementarità geografica. L'*Avviso* promuove condizioni di regolarità lavorativa, contrastando il fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura attraverso il finanziamento di progetti territoriali finalizzati alla presa in carico delle vittime o potenziali vittime di sfruttamento e al loro inserimento/reinserimento socio lavorativo. Il dato che rende particolarmente significativo questo *Avviso* è che esso ha previsto per la prima volta, come requisito per l'ammissione a finanziamento, il coinvolgimento attivo, come partner obbligatori delle proposte, delle parti sociali, il cui ruolo viene in questo modo valorizzato anticipando in qualche modo una *policy* che troverà pieno riconoscimento, come vedremo, nelle *Linee-Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura*.

Tra i numerosi progetti finanziati grazie a questo avviso, segnaliamo i progetti *Di.Agr.AMMi (Diritti in Agricoltura attraverso Approcci Multistakeholder e Multidimensionali)* Nord (svoltosi nelle regioni Marche, Umbria, Lazio, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia e Piemonte) e *Sud* (attivato in Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna e Basilicata) che hanno visto come capofila rispettivamente il Consorzio Nova e la FLAI-CGIL; a entrambi i progetti ha partecipato il Centro interuniversitario L'Altro diritto: è stato il primo momento in cui l'attività del *Laboratorio* si è trasformata da pura ricerca in "ricerc-azione".

Nel dicembre 2022 al *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato* è stato affiancato il *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso* (d'ora in poi, PNS), adottato come parte del PNRR. Da un lato, il PNS punta a rafforzare la capacità di individuazione dei fenomeni di sfruttamento mediante la creazione del Portale nazionale del lavoro sommerso, ossia un'unica banca dati interoperabile che raccoglie le informazioni degli organi ispettivi. Dall'altro lato, il PNS mira a promuovere un modello di vigilanza ispettiva più efficiente e mirato, che concentri le risorse sulle realtà produttive più a rischio.

La DG immigrazione del Ministero del lavoro ha poi definito tra le priorità del PN Inclusion e lotta alla povertà 2021-27, accanto all'azione, che possiamo ormai definire classica, di "Prevenzione e contrasto al lavoro sommerso e al fenomeno del caporalato", quattro azioni che hanno una carattere marcatamente preventivo (e non preventivo-reattivo): l'"Inserimento socio-lavorativo di migranti vulnerabili (richiedenti asilo, titolari di protezione internazionale, MSNA)", i "Percorsi di inclusione socio-lavorativa e sviluppo delle competenze", la "Promozione della partecipazione e dell'inclusione sociale e lavorativa delle donne migranti" e il "Supporto alla cooperazione tra gli attori delle politiche di integrazione dei migranti". Questo piano si è tradotto in 3 progetti²²: COMMON GROUND - Azioni interregionali di contrasto allo sfruttamento lavorativo e di sostegno alle vittime, che si è svolto tra la fine del 2023 e quella del 2025 nelle regioni Piemonte, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Veneto; CASLIS - Contrasto Allo Sfruttamento Lavorativo In Sardegna svoltosi nel 2024; SOLEIL - Servizi di Orientamento al Lavoro e Empowerment Inter-regionale per un sistema Legale, nelle regioni Lazio, Toscana, Marche, Molise e Abruzzo, che è iniziato a fine 2024 e ha da poco iniziato il suo secondo anno di attività.

2.1.1 Interventi di soft law

La linea tracciata con l'estensione della protezione ex art. 18 T.U.I. alle vittime dello sfruttamento lavorativo aggravato da minaccia o violenza ha trovato nel 2020 un suo importante riscontro nella nuova edizione delle Linee guida su *L'identificazione delle vittime di tratta tra richiedenti protezione internazionale e procedure di referral*. Questa nuova versione, rispetto a quella del 2016, prende atto dell'emergere della "profughizzazione dello sfruttamento", di cui abbiamo già dato conto nel precedente *Rapporto* e di cui tratteremo a fondo più avanti (v. §§ 5 e 7). A fronte della progressiva emersione del fatto che i cittadini e le cittadine di Paesi Terzi vittime di sfruttamento lavorativo erano sempre meno persone prive di permesso di soggiorno e sempre più persone titolari di un permesso legato alle procedure di

²² I progetti sono finanziati con il concorso delle risorse del PN FAMI e del PN Inclusion e Lotta alla povertà, oltre che dal Fondo nazionale per le politiche migratorie.

protezione internazionale, le nuove Linee guida, elaborate da UNHCR e dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, affidano alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale il compito di intercettare le potenziali vittime non solo di tratta ma anche di sfruttamento lavorativo e di avviare anche per esse il meccanismo di *referral* per la messa in protezione, che per loro consiste in primo luogo in una presa in carico socio-lavorativa. L'importanza di questo passo è evidenziata dalle statistiche citate dal *Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025* secondo cui le Commissioni territoriali, dopo l'emanazione delle nuove linee guida, sono l'istituzione che dà avvio all'attivazione del maggior numero di percorsi di protezione ex art. 18 T.U.I.²³. Anche questo intervento, che possiamo definire in concreto di prevenzione-reattiva, perché le Commissioni territoriali segnalano per il *referral* persone che appaiano già essere vittime di sfruttamento, ha un importante contenuto sociale, come emerge dal citato *Piano nazionale contro la tratta* che fa riferimento (p. 35) a un «sistema di *Referral* rivolto a vittime di sfruttamento lavorativo, disegnato dalle *Linee-Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura*, approvate in Conferenza Unificata nell'ottobre 2021». Le *Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura*, diventate nel corso degli anni modello di intervento sullo sfruttamento lavorativo in tutti i settori produttivi, rappresentano forse lo strumento di *soft law* più importante in materia di procedure di protezione sociale delle vittime e sono il quadro in cui lavorano (o hanno lavorato dal 2021 in poi) tutti i progetti ricordati. Esse, infatti, delineano un'importante distinzione tra «identificazione formale» e «identificazione preliminare». La prima è la sola che apre le porte al permesso ex art. 18 T.U.I., poiché ha il potere di trasformare lo straniero irregolarmente soggiornante in un titolare di permesso di soggiorno che viene preso in carico dai progetti finanziati dal Dipartimento delle Pari Opportunità. La seconda invece è definita «preliminare» perché pensata come primo passo del percorso che porta all'identificazione formale. Questa identificazione di per sé, secondo le *Linee guida* (p. 18), apre comunque la porta, «coerentemente con il modello regionale di riferimento, [...] ai servizi di prima assistenza e presa in carico delle potenziali vittime di sfruttamento lavorativo», i quali effettuano «una valutazione dei bisogni delle persone» e forniscono «i servizi di protezione e assistenza» (p. 10).

Per la definizione della presa in carico sociale delle vittime del «semplice» sfruttamento lavorativo è fondamentale il paragrafo delle *Linee guida* intitolato «Protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo» ove si legge che «La persona vittima di sfruttamento lavorativo, in particolare se in situazione di indigenza, dovrà essere informata e orientata verso i servizi sociali e regionali al fine di ottenere i supporti in relazione alla condizione alloggiativa, economica, psicologica, sanitaria e legale (in particolare, a sostegno della vittima nell'accesso alla giustizia) aderendo anche a programmi di assistenza a lungo termine e di reinserimento socio-lavorativo. Si raccomanda lo sviluppo di programmi personalizzati di assistenza individuale (PAI) definiti in base ai bisogni dei destinatari».

Questa previsione sembra disegnare un quadro abbastanza chiaro. Esistono due forme di protezione:

- 1) quella prevista dal *Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale delle vittime di tratta e sfruttamento*, di cui all'art. 18, comma 3-bis D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (T.U.I.) a cui può accedere lo straniero che si trovi nelle condizioni previste dal comma 1 dello stesso art. 18 T.U.I., cioè in «situazioni di violenza o di grave sfruttamento» riconducibile allo sfruttamento della prostituzione o a uno dei reati per cui è previsto l'arresto in flagranza (art. 380 c.p.p.), quindi lo sfruttamento aggravato da violenza o minaccia, ed «emergano concreti pericoli per la sua incolumità». Per l'accesso a questo programma è prevista l'identificazione formale che non a caso le *Linee guida* prevedono sempre per i casi di «tratta o grave sfruttamento» che deve essere effettuata dagli enti previsti dalla legge, cioè dai Servizi sociali territoriali di un ente locale o un soggetto privato che partecipa al *Programma unico di emersione*;
- 2) quella prevista nell'ultima parte ricordata delle *Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura* (pp. 17 e 18) che viene rimandata genericamente a «lo Stato, le Regioni, le Province Autonome e gli enti locali» ai quali, come detto, viene demandato il compito di disciplinare «gli interventi a sostegno della protezione e dell'assistenza a favore delle vittime di sfruttamento lavorativo». Questo secondo tipo di protezione è invece rimesso agli enti ricordati, che devono ricorrere

²³ Così si legge nel *Piano nazionale contro la tratta* (p. 16): Con riferimento al soggetto segnalante e ai soli dati del 2021, emerge che la maggioranza delle segnalazioni sono state effettuate dalle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, sulla base delle specifiche Linee Guida su «L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral» in nota per i dati si rimanda a <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/pubblicazioni/aggiornamenti-inerenti-linee-guida-i-richiedenti-asilo> che non contiene alcun dato ma solo l'annuncio delle nuove linee guida (l'ultima modifica della pagina risale all'11/1/2021, vedi Sirit e altre fonti sul sito libertà civili sopra indicato).

ad altre risorse per la sua organizzazione. Essa è stata, a oggi, finanziata soprattutto dai vari progetti menzionati e si è affiancata alla protezione garantita dal *Programma unico di emersione* prestata attraverso programmi selezionati attraverso il *Bando Unico di emersione, assistenza e integrazione sociale*, disciplinato dal DPCM del 16 maggio 2016, che regola l'accesso ai fondi specificamente dedicati.

Quindi questa seconda forma di protezione non è rivolta alle vittime di “tratta o di grave sfruttamento” ma, come specificano le *Linee guida* ogni volta che ne trattano, esclusivamente alle “vittime di sfruttamento lavorativo”. L'ente che organizza questo secondo tipo di protezione ne stabilisce i contenuti, non essendoci alcuna disposizione legislativa che la regoli, limitandosi le *Linee guida* (p. 18) a prevedere che essa dovrà essere coordinata da “i servizi sociali e regionali” e fornire “i supporti in relazione alla condizione alloggiativa, economica, psicologica, sanitaria e legale (in particolare, a sostegno della vittima nell'accesso alla giustizia) aderendo anche a programmi di assistenza a lungo termine e di reinserimento socio-lavorativo”. Come riportato, l'indicazione si conclude con la raccomandazione di sviluppare “programmi personalizzati di assistenza individuale (PAI) definiti in base ai bisogni dei destinatari”.

Ricostruito questo quadro appare importante evidenziare che le *Linee guida* (p. 9) identificano espressamente i sindacati come attori che possono provvedere all'“identificazione preliminare delle vittime di sfruttamento lavorativo”: le Organizzazioni sindacali sono, infatti, sicuramente gli enti a più stretto contatto con gli stessi lavoratori sfruttati. I sindacati sembrano tra l'altro, insieme all'INL, il soggetto più adatto a valutare la ricorrenza degli indicatori di sfruttamento lavorativo previsti dall'art. 603-bis c.p., che per il loro accertamento richiedono competenze tecniche specifiche (comparazioni con l'appropriato contratto collettivo per la retribuzione e l'orario, norme sulla sicurezza relative alla specifica mansione, metodi di sorveglianza degradanti).

Questo nuovo sistema è nato, come sottolinea il *Piano nazionale contro la tratta*, in qualche modo spontaneamente, dalla «intersezione tra i diversi sistemi (che pure mantengono specificità e peculiarità chiare rispetto alla definizione del target, agli strumenti giuridici, a procedure e risorse)». Un modello efficace di contrasto allo sfruttamento sembra quello attraverso cui i lavoratori sfruttati, in base a meccanismi di identificazione preliminare, imperniati sulle Organizzazioni sindacali, possano accedere a “programmi personalizzati di assistenza individuale (PAI) definiti in base ai bisogni dei destinatari” coordinati, come dicono le *Linee guida* (p. 18), da “i servizi sociali e regionali” capaci di fornire “i supporti in relazione alla condizione alloggiativa, economica, psicologica, sanitaria e legale (in particolare, a sostegno della vittima nell'accesso alla giustizia) aderendo anche a programmi di assistenza a lungo termine e di reinserimento socio-lavorativo”. Il meccanismo di identificazione preliminare è imperniato sulle Organizzazioni sindacali, che si servano in primo luogo dello schema di intervista allegato alle *Linee guida*, e in caso di rilevamento dello sfruttamento, i PAI possono essere attivati rapidamente, in attesa delle procedure dell'identificazione formale e/o dell'inchiesta penale, anche nei casi in cui sia l'INL a individuare le situazioni di sfruttamento e ogni altro caso in cui i servizi sociali o CPI si imbattono in tali situazioni.

2.2. La nuova protezione configurata dall'art. 18-ter T.U.I.

Il culmine della caratterizzazione sociale degli strumenti di protezione reattivi e lo strumento che completa il sistema descritto è rappresentato dal nuovo art. 18-ter T.U.I.²⁴, introdotto dall'art. 5 e regolato dall'art. 6 del D. L.gs. 145 dell'11/10/2024, convertito con la L. 187 del 9/10/2024, che ha anche abrogato il permesso previsto e regolato dai commi 12-*quater*, 12-*quinquies* e 12-*sexies* dell'art. 22 T.U.I.²⁵ L'art. 18-ter T.U.I. prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per casi speciali della durata (originariamente) di 6 mesi (prorogata a un anno con la L. 179/2025) ed è rinnovabile per un anno o per il maggior periodo occorrente per la conclusione delle misure di inserimento socio-lavorativo o per motivi di giustizia oltre che convertibile in un permesso per motivi di lavoro.

²⁴ Cfr. in dottrina L. Calafà, Una lettura lavoristica dell'art. 18-ter del testo unico immigrazione, in *Lavoro e diritto*, 3, 2025, pp. 401 ss.

²⁵ Quindi rispetto al periodo di analisi di questo *Rapporto*, che si conclude a dicembre 2024 questa forma di protezione è stata in vigore per poco meno di due mesi. Ritenendo questo periodo troppo breve per qualsiasi analisi, non abbiamo raccolto sistematicamente dati sulle richieste/pareri rilasciati dalle Procure ai fini del riconoscimento dei permessi ex 18-ter cosa che in futuro invece sarà possibile fare dato che il rilascio di questi permessi deve essere comunicato dalle questure al Ministero del lavoro. In tema di permessi di soggiorno di protezione ricordiamo anche negli atti delle Procure (o nelle notizie sui *media*) non sempre è riportato se è stato riconosciuto dalle Procure il nulla-osta al rilascio del permesso di ex 18 T.U.I. Di conseguenza riusciamo a dare conto di soli 9 procedimenti (2 al Nord, 5 al Centro e 2 al Sud), di cui 7 procedimenti collocati in agricoltura (2 al Nord e 3 al Centro, 2 al Sud) in cui è stata riconosciuta una delle due protezioni.

Questa disposizione appare, per molti versi, un importante consolidamento del percorso intrapreso dal 2016 a oggi. Non siamo, infatti, di fronte alla mera sostituzione di un tipo di permesso per vittime di sfruttamento lavorativo con un altro, ma alla predisposizione di uno strumento nuovo capace di ridisegnare le politiche di fuoriuscita dallo stato di bisogno delle vittime, preconditione dello sfruttamento lavorativo.

Per chiarire questo punto e il nuovo quadro che si delinea, merita di soffermarsi brevemente sulle differenze tra il permesso abrogato e quello introdotto. Il permesso regolato dai commi 12-*quater*-*sexies* dell'art. 22 T.U.I. era stato introdotto dal D. Lgs. 109/2012, in fase di recezione della Direttiva 2009/52/CE. La richiamata Direttiva deve essere ricordata perché all'art. 2 lettera i) contiene la definizione europea di "condizioni lavorative di particolare sfruttamento": identificate con le «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». Conformemente alla sua origine e al suo contesto, potevano usufruire di questo permesso solo i lavoratori stranieri "privi di permesso di soggiorno" vittime di "particolare" sfruttamento lavorativo, cioè (per una catena di rinvii) dello sfruttamento lavorativo aggravato ai sensi del vecchio art. 603-*bis* c.p. Per il rilascio del permesso di soggiorno, denominato "per casi speciali", la portata letterale della norma faceva ritenere che il lavoratore dovesse, oltre a denunciare il datore, anche collaborare con l'autorità giudiziaria durante lo svolgimento del procedimento a carico di quest'ultimo (secondo il comma 12-*quater* ne poteva usufruire lo straniero «che avesse presentato denuncia e cooperasse nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro»), ma la Cassazione ha chiarito che era sufficiente che il lavoratore avesse compiuto una delle due azioni²⁶. Solo nel 2018 ci si era cominciati a preoccupare dello stato di bisogno dei lavoratori prevedendo che questo permesso consentisse lo svolgimento di attività lavorativa e potesse essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo. Nel 2020, ci si rende conto che lo stato di bisogno dipende anche dalle esigenze alloggiative e si prevede che i titolari di questo permesso di soggiorno possono essere accolti nelle strutture del S.A.I. (*Sistema di accoglienza e integrazione*) destinante nuovamente, con il D.L. 130/2020, ai titolari di protezione internazionale²⁷.

Il nuovo permesso di soggiorno introdotto con l'art. 18-*ter* T.U.I. deve essere rilasciato a un lavoratore straniero indipendentemente dalla sua situazione di soggiorno, vittima anche di "semplice" sfruttamento, per proteggerlo non solo dalle ritorsioni per la collaborazione giudiziaria o per l'essersi sottratto allo sfruttamento (come previsto nel caso dell'art. 18 T.U.I.) ma, di nuovo, dallo stesso "semplice" sfruttamento.

Il permesso viene essere rilasciato quando il lavoratore «contribuisca utilmente all'emersione dei fatti e all'individuazione dei responsabili». Vedremo con il prossimo *Rapporto* come le Procure soppeseranno il comportamento "collaborativo" richiesto ai lavoratori, ma i primi segnali, non univoci, vanno nel senso che si è compresa l'importanza sociale, prima ancora che processuale, di questo permesso²⁸. Del resto, le indicazioni date dal legislatore e dal Ministero del lavoro²⁹ vanno tutte in questo senso. Infatti, il legislatore ha previsto che il permesso debba essere esteso, sempre per sottrarsi allo sfruttamento, anche ai familiari del lavoratore, con una previsione che non può non essere associata a quella dell'art. 36 Cost. che, come ricordato, riconosce il diritto dei lavoratori a un salario che «consenta di assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa».

Ci sono altri indicatori della preminenza della valenza sociale di titolo di soggiorno: 1) consente lo svolgimento

²⁶ Cfr. Corte di Cassazione, prima sez. civile sentenza 3393/23: «La presentazione della denuncia e della collaborazione processuale sono alternativi e non cumulativi, in base ad un'interpretazione logica delle disposizioni nonché conforme alla sua ratio, finalizzata ad assicurare un regime protettivo allo straniero vittima di sfruttamento lavorativo»; Corte di Cassazione SSUU 32044/18: «Il diritto al permesso di soggiorno ex art. 22 co. 12 quater TUI ha natura di diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti umani fondamentali di cui all'rt. 2 Cost. e 3 CEDU, per cui il questore non ha alcuna discrezionalità valutativa, essendo il suo ruolo limitato all'accertamento della sussistenza dei presupposti di fatto legittimanti il rilascio del permesso di soggiorno.

²⁷ Il S.A.I. prende il posto del Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI, in precedenza SPRAR). L'inserimento nelle strutture del nuovo circuito viene ampliato, nei limiti dei posti disponibili, oltre che ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, ai richiedenti la protezione internazionale, che ne erano stati esclusi dal D.L. 113 del 2018, nonché ai titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal TU immigrazione e ai neomaggiorenni affidati ai servizi sociali.

²⁸ In questo senso vanno i primi protocolli in materia sottoscritti da alcune Procure (Latina, Frosinone, Prato) e alcune prassi (ma non tutte) rilevate nell'ambito del progetto SOLEIL. In dottrina una prima interpretazione ha sottolineato che la "utilità" del contributo previsto dall'art. 18-*ter* non è sinonimo di "decisività" dello stesso, «anche il contributo ripetitivo, che non apporta profili di novità rispetto a quanto già noto all'autorità e/o già rivelato da altra vittima dovrà essere ritenuto idoneo a permettere». Cfr. L. Bin, *Una nuova misura premiale potenzialmente strategica per il contrasto penale al caporalato, Lavoro e diritto*, 3, 2025, pp. 409 ss.

²⁹ V. le indicazioni DL 145/2024 - *Norme per combattere lo sfruttamento lavorativo* reperibili al sito: <https://integrazioneimmigranti.gov.it/it-it/Altre-info/e/2/o/60/id/148/DL-1452024-Norme-per-combattere-lo-sfruttamento-lavorativo>.

del lavoro subordinato e autonomo, anche nelle more del rilascio, a riconoscimento dell'esigenza primaria e immediata di poter godere di un reddito; 2) è sempre convertibile in permesso per motivi di lavoro; 3) può essere rinnovato, come i permessi "per motivi di giustizia", se il processo penale non si è concluso, ma anche, anzi in primo luogo stando alla lettera dell'articolo, se è necessario per completare "le misure di inserimento socio-lavorativo". Infine, il D. L. 145/2024 (che ha introdotto l'art. 18-ter nel T.U.I.) all'art. 6 – rubricato significativamente "Misure di assistenza" – contiene una previsione molto rilevante, sancendo che i titolari di questo permesso usufruiscono, in deroga ai requisiti ordinari, dell'Assegno di inclusione e che debba essere predisposto per essi un "programma individualizzato di assistenza" che si articola in "un progetto personalizzato di formazione e avviamento al lavoro". In sostanza si riconosce che per superare lo stato di bisogno, motore dello sfruttamento, è necessario prendere in carico da un punto di vista socio-lavorativo le persone sfruttate e i loro familiari.

Non va nemmeno sottovalutato il fatto che il nuovo permesso di soggiorno può essere rilasciato non solo agli stranieri privi di permesso di soggiorno, ma a ogni cittadino di Paese Terzo vittima di sfruttamento a prescindere dalla sua condizione amministrativa. Questo dato è significativo perché registra che lo stato di bisogno, ossia la condizione di vulnerabilità, non è in funzione solo della irregolarità. Questo passaggio appare fondamentale data la pervasività della "profughizzazione" dello sfruttamento (tema su cui ci soffermeremo più avanti, nel §6) e al diffondersi della consapevolezza che le persone venute in Italia per chiedere protezione internazionale, a dispetto dell'assistenza prevista per il loro *status*, probabilmente per i tempi molto lunghi della decisione definitiva sul loro diritto alla protezione, si trovano in condizioni per cui lo sfruttamento è per loro la scelta più agevole, se non l'unica, per far fronte ai loro bisogni. Queste persone quando sono vittime di sfruttamento possono, senza rinunciare alla domanda di protezione internazionale, passare dal permesso come richiedenti tale protezione al nuovo permesso 18-ter T.U.I. che è convertibile, a differenza di quello che lasciano, in permesso per lavoro e dà l'accesso ad una serie di servizi e prestazioni sociali (dai servizi assistenziali allo studio, all'iscrizione all'anagrafe e ai centri per l'impiego, nonché allo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo) sin dal momento dell'avanzamento della sua richiesta.

2.3. Altri strumenti reattivi di protezione delle vittime di sfruttamento lavorativo: la misura cautelare ex art. 3 legge 199 e l'amministrazione giudiziaria ex art. 34 "Codice antimafia"

Strumenti reattivi di protezione delle vittime di sfruttamento sono anche il controllo giudiziario dell'azienda ex art. 3 legge 199 e l'amministrazione giudiziaria ex art. 34 D. Lgs. 159/2011 (c.d. Codice Antimafia). Di entrambi si tratterà approfonditamente più avanti (v. §10), ma merita evidenziare sin da subito come tali strumenti, seppur con le dovute differenze, siano funzionali a tutelare le vittime mediante la conservazione del posto di lavoro con il commissariamento dell'azienda, a seguito del procedimento avviato contro il datore di lavoro per sfruttamento. Mentre l'art. 3 della legge 199 guarda direttamente al datore di lavoro materialmente autore dello sfruttamento, l'art. 34 del Codice Antimafia consente di agire nei confronti dell'impresa committente che ha agevolato lo sfruttamento, pur non essendone l'autrice diretta. Infatti, ai sensi dell'art. 34, l'amministrazione giudiziaria può essere disposta con una durata limitata nel tempo e quando ricorrono "*sufficienti indizi*" per ritenere che «il libero esercizio di attività economiche [...] possa comunque agevolare l'attività di persone sottoposte a procedimento penale» per alcuni delitti, tra cui è ricompreso anche l'art. 603-bis c.p.

I poteri dell'amministratore nominato ai sensi dell'art. 34 sono più pregnanti di quelli dell'amministratore previsto dal controllo giudiziario ex art. 3 legge 199: egli, infatti, esercita tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende e, quando l'impresa è esercitata in forma societaria, «può esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali, secondo le modalità stabilite dal tribunale, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell'attività». Come avremo modo di analizzare ampiamente di seguito, l'utilità della misura viene in rilievo, in primo luogo, in relazione ai casi in cui la catena di produzione (o di erogazione di un servizio) renda difficoltoso per gli inquirenti colpirne i vertici, solitamente occupati da grandi imprese committenti che negano di essere effettivamente a conoscenza dello sfruttamento imposto dall'intermediario o dall'impresa appaltatrice "a valle". In secondo luogo, e conseguentemente, per imporre la regolarizzazione delle posizioni dei lavoratori e la rimozione dello sfruttamento nei sub-appalti al fine di evitare di andare a processo, in un'ottica preventiva del processo, più che del reato.

L'andamento dei casi di sfruttamento lavorativo nel tempo

Rispetto all'ultimo *Rapporto*³⁰, che aveva raccolto i dati fino alla fine del 2023, il primo dato che occorre sottolineare è il significativo incremento dei casi di sfruttamento intercettati dal *Laboratorio*. Le 834 vicende di sfruttamento complessivamente individuate nel *V Rapporto* sono salite a 1249³¹: ben 415 in più³². L'incremento è di quasi il 50% dei casi rispetto al rapporto precedente; sono, quindi, “nuovi” poco meno di un terzo dei casi analizzati complessivamente in questo *VI Rapporto* che, come detto, raccoglie i dati fino alla fine del 2024. Il dato percentuale è leggermente inferiore a quello degli incrementi registrati nel rapporto precedente dove si era passati da 458 a 834 casi, con un incremento di 376 nuove notizie di sfruttamento, ma il numero assoluto di nuovi casi, e la sua percentuale comunque notevole, mostra la capacità del *Laboratorio* di ricevere informazioni nuove in modo progressivamente crescente.

Delle 415 nuove notizie di inchieste sullo sfruttamento lavorativo, 167 sono relative all'annualità 2024 e derivano da notizie fornite sia dalle Procure che dai *media*, mentre ben 248 sono relative agli anni di precedente rilevazione, sono cioè casi di anni precedenti di “nuova” emersione, comunicati dalle Procure e quindi “affidabili” da un punto di vista giuridico perché certificano che il procedimento penale è stato aperto e contengono una qualificazione giuridica del fatto, mentre non sempre danno indicazioni su settore produttivo e vittime.

Per la prima volta rispetto ai precedenti Rapporti, le notizie recuperate relative alle annualità precedenti sono più numerose, 248 rispetto a 167, di quelle relative all'annualità oggetto di nuova rilevazione, il 2024 (nello scorso *Rapporto* dei 376 nuovi casi 249 erano relativi alla nuova annualità e 127 erano “nuovi vecchi” casi). Questo dato è molto rilevante se combinato con quello relativo al 2024: i 167 casi (questo numero, lo ribadiamo, comprende anche le notizie dei *media*) rappresentano il dato di prima rilevazione più alto da quando abbiamo iniziato la ricerca ed è anche, già alla prima rilevazione, tra i dati annuali più alti in assoluto, inferiore solo a quello relativo agli anni 2019 e 2020 che si sono giovati, grazie al venir progressivamente meno del segreto istruttorio, di molte integrazioni successive alla prima rilevazione. Questo quadro è frutto sicuramente dell'aumento del numero di Procure che ci hanno mandato comunicazioni sulla loro attività, ma appare anche indice di un incremento dell'attenzione dedicata dalle stesse Procure allo sfruttamento (mentre non vuol dire che i casi di sfruttamento stiano aumentando: possiamo dire che aumenta la capacità di “vederli”). Aumento di attenzione per lo sfruttamento che va di pari passo con il già sottolineato aumento dei controlli amministrativi (INL, ITL, INPS, INAIL).

La tabella nella pagina seguente (**Fig. 2**) riporta, oltre il dato relativo al 2024, i nuovi casi di cui si è avuto notizia relativi agli anni precedenti. Come si vede alcuni casi recuperati sono molto risalenti: 10 procedimenti sono relativi al periodo (2011-2016) antecedente alla riforma della fattispecie di reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. operata dalla legge 199.

³⁰ Vedi *V Rapporto del Laboratorio “Altro diritto”/FLAI-CGIL sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime*, aggiornato a Dicembre 2023, consultabile al sito: <https://www.fondazionerizzotto.it/wp-content/uploads/2024/06/V-Rapporto-Adir-ok.pdf>

³¹ I dati sono aggiornati a fine Dicembre 2024 compreso. In questa cifra sono escluse 12 inchieste di cui non è stato possibile ricostruire con sufficiente esattezza la vicenda nel complesso, nemmeno la precisa collocazione temporale, motivo per cui non sono state considerate nell'elaborazione dei dati svolta nei grafici e nelle Tabelle successive. Queste 12 notizie sono invece incluse nella Tabella generale, ricognitiva di tutte le vicende di sfruttamento intercettate sul territorio nazionale, divise per Procura, reperibile al seguente link: <http://www.adir.unifi.it/laboratorio/tabella.htm>. Merita sottolineare che, facendo riferimento ai dati della Tabella generale, i casi di sfruttamento complessivamente intercettati sono passati da 848 a 1261, rispetto ai quali, grazie alle nuove informazioni fornite dalle Procure, siamo riusciti a collocare temporalmente 2 delle 14 inchieste di cui avevamo solo una generica conoscenza e, per questo, non prese in considerazione del Rapporto precedente.

³² Per i motivi esposti nella nota precedente, si precisa che effettivamente le notizie di nuova rilevazione sono 413, in quanto di due ne avevamo già conoscenza nei precedenti Rapporti ma non eravamo riusciti a collocarle temporalmente. Oggi, grazie al reperimento dei dati dalle Procure, siamo riuscite a collocarle temporalmente e, quindi, a poterle prendere in considerazione nella nostra analisi anche statistica, motivo per cui risultano un totale di 415 “nuove” inchieste, così distribuite: 167 del 2024 e 248 rispetto alle annualità precedenti, di cui 246 casi di nuova emersione rispetto alle annualità precedenti (di cui cioè non avevamo conoscenza nello scorso Rapporto) e 2 casi già noti e inclusi nel nostro database (Tabella generale) ma che siamo riusciti a collocarle temporalmente e quindi ad analizzare analiticamente solo in questo Rapporto.

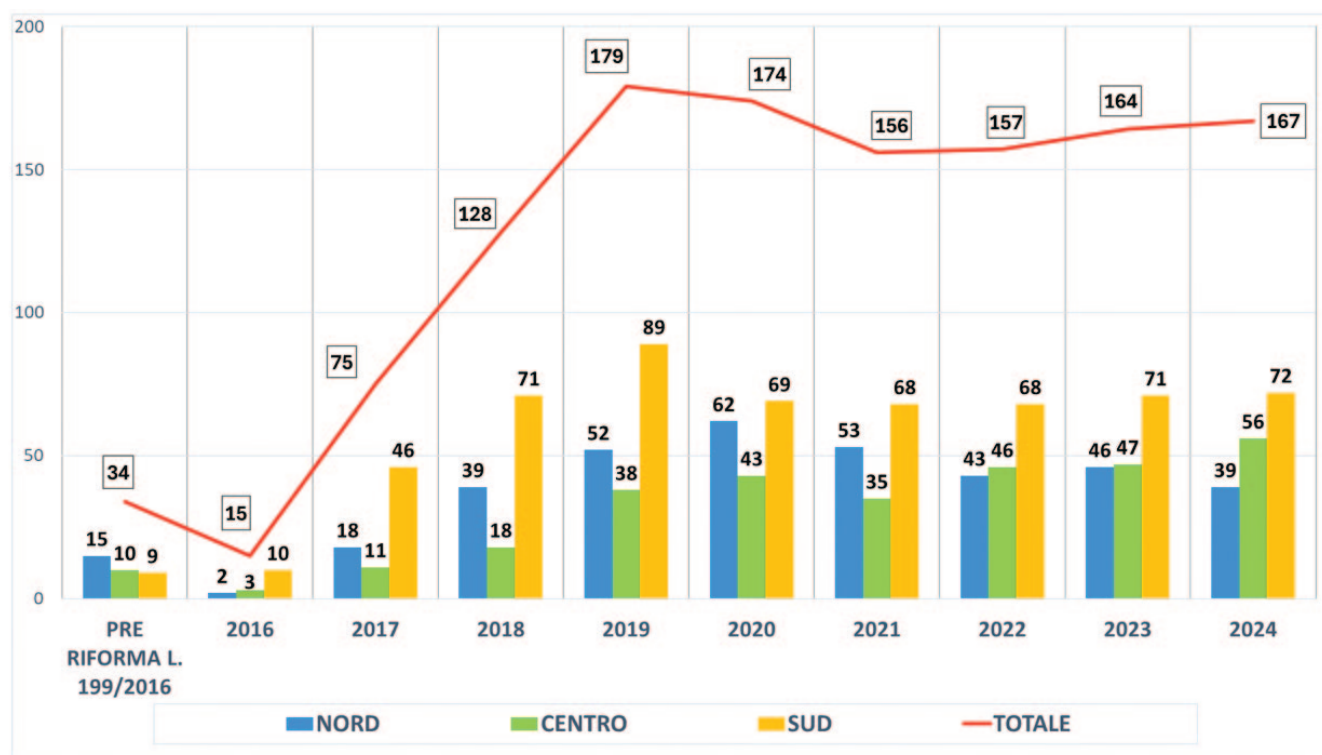
Fig. 2 | Variazione casi di sfruttamento V e VI Rapporto, tutti i settori economici

ANNI	TUTTI I SETTORI		
	Casi sfruttamento VI Rapporto	Casi sfruttamento V Rapporto	Variazione casi tra V e VI Rapporto
2011-2015	34	24	10
2016	15	12	3
2017	75	41	34
2018	128	81	47
2019	179	147	32
2020	174	151	23
2021	156	129	27
2022	157	125	32
2023	164	124	40
2024	167	0	167
TOTALE	1249	834	415

Il sensibile incremento dei casi di sfruttamento relativo agli anni di precedente rilevazione è dovuto a due fenomeni in parte sovrapponesi. In primo luogo, come già accennato, esso è il portato del significativo aumento del numero di Procure della Repubblica italiane (passato da poco meno della metà a quasi due terzi del totale) che hanno collaborato all'attività di ricerca del *Laboratorio* fornendo prospetti relativi ai reati iscritti in materia di sfruttamento lavorativo e condividendo gli atti giudiziari ostensibili. In secondo luogo, l'incremento di casi di sfruttamento degli anni precedenti è frutto di quel fisiologico periodo di latenza dovuto alla non ostensibilità degli atti d'indagine, che si riscontra quando si maneggiano dati giudiziari. I dati relativi ai "recuperi" sono indicatori di questo fenomeno. Già l'incremento di tre casi relativo nel periodo del 2016, cioè successivo all'entrata in vigore della legge 199 appare significativo perché relativo ai reati compiuti in soli due mesi, essendo la legge entrata in vigore a inizio novembre. Poi, si vede un recupero la cui consistenza in valori assoluti (+34 procedimenti per il 2017, +47 procedimenti relativi al 2018, +32 per il 2019, +23 casi nel 2020, +27 per il 2021, +32 nel 2022 e ben 40 casi in più per il 2023) è ancora più indicativa se letta in termini percentuali. Le percentuali mostrano, infatti, come il recupero sia molto più consistente in riferimento ai primi due anni di rilevazione (2017-18) dove i casi "recuperati" sono tra la metà e un terzo di quelli complessivamente censiti, mentre la percentuale si abbassa drasticamente nel 2020, quando i nuovi casi "scoperti" sono poco meno di un ottavo di quelli complessivi, per attestarsi intorno al quinto dei casi complessivi negli anni 2021-22 e alzarsi intorno a un quarto nel 2023. Dato l'andamento delle inchieste recuperate e il dato di casi, comparativamente altissimo rispetto ai precedenti casi di prima rilevazione, relativo al 2024, è facile prevedere che il prossimo *Rapporto* segnerà integrazioni rilevanti dei dati relativi al periodo dal 2020 in poi.

Il grafico nella pagina seguente (**Fig. 3**) riporta le notizie per anno di appartenenza, sì da avere una rappresentazione visiva del dato quantitativo delle notizie di sfruttamento (a conoscenza del *Laboratorio*) nel corso del tempo e la loro distribuzione sul territorio nazionale.

Fig. 3 La distribuzione dei casi di sfruttamento lavorativo nel corso del tempo e sul territorio nazionale



Dal grafico emergono due dati rilevanti, in linea con quanto riscontrato nei precedenti *Rapporti*. In primo luogo, a dispetto della già sottolineata origine delle disposizioni legislative fortemente connotata per modalità di condotta (il “caporalato”), territorio di loro sviluppo (il Sud) e il settore produttivo (l’agricoltura), questo grafico mostra subito come i casi di sfruttamento lavorativo rilevati siano un fenomeno che riguarda tutto il territorio nazionale: al di sotto della linea rossa – che riassume il totale dei casi di sfruttamento individuati per ciascun anno di riferimento – le tre colonne (blu per il Nord, verde per il Centro e giallo per il Sud)³³ rappresentano la distribuzione delle vicende sul territorio e mostrano certamente una prevalenza, in tutti gli anni, di casi concentrati al Sud ma anche una distribuzione trasversale delle inchieste per sfruttamento nelle tre aree geografiche di riferimento a livello nazionale, sul cui commento analitico ci soffermeremo più avanti (v. §4).

In secondo luogo, seguendo l’andamento della linea rossa (cioè il totale dei casi per anno), il grafico mostra un aumento pressoché costante nel tempo dei casi di sfruttamento fino al 2020, per poi prendere un andamento “frastagliato” con aumenti e diminuzioni di non forte entità negli anni successivi. Come già chiarito, l’andamento ondivago dei dati dal 2020 al 2024, si spiega con l’insistenza di quel fisiologico lasso di tempo che interviene tra la verifica del fatto e la sua emersione/rilevazione, specie quando il fatto sia penalmente rilevante e sia oggetto di un procedimento penale. Ciò fa sì che gli anni in cui si registrano i dati più significativi a livello quantitativo sono quelli più risalenti, precisamente il 2019 (con 179 casi) e il 2020 (con 174 casi), poiché ogni anno troviamo “nuove” notizie relative agli anni precedenti, emerse a seguito della desecretazione degli atti processuali e/o della collaborazione con il *Laboratorio* di nuove Procure che condividono il materiale relativo al loro operato. Ribadiamo quindi che probabilmente i prossimi rilevamenti riporteranno l’andamento in linea con gli anni fino al 2020. In particolare, in riferimento all’alto numero di casi riscontrati nel 2024, ci diranno se questo dato si allineerà con quello degli anni precedenti o segnerà un sensibile incremento nell’attività di contrasto delle Procure.

³³ Si precisa che rispetto alla suddivisione ISTAT delle aree Nord, Centro e Sud Italia, abbiamo considerato le Regioni Emilia-Romagna e Abruzzo come zone di interesse del Centro, e le Isole come facenti parte del Sud.

3.1. L'andamento dei casi di sfruttamento lavorativo in agricoltura

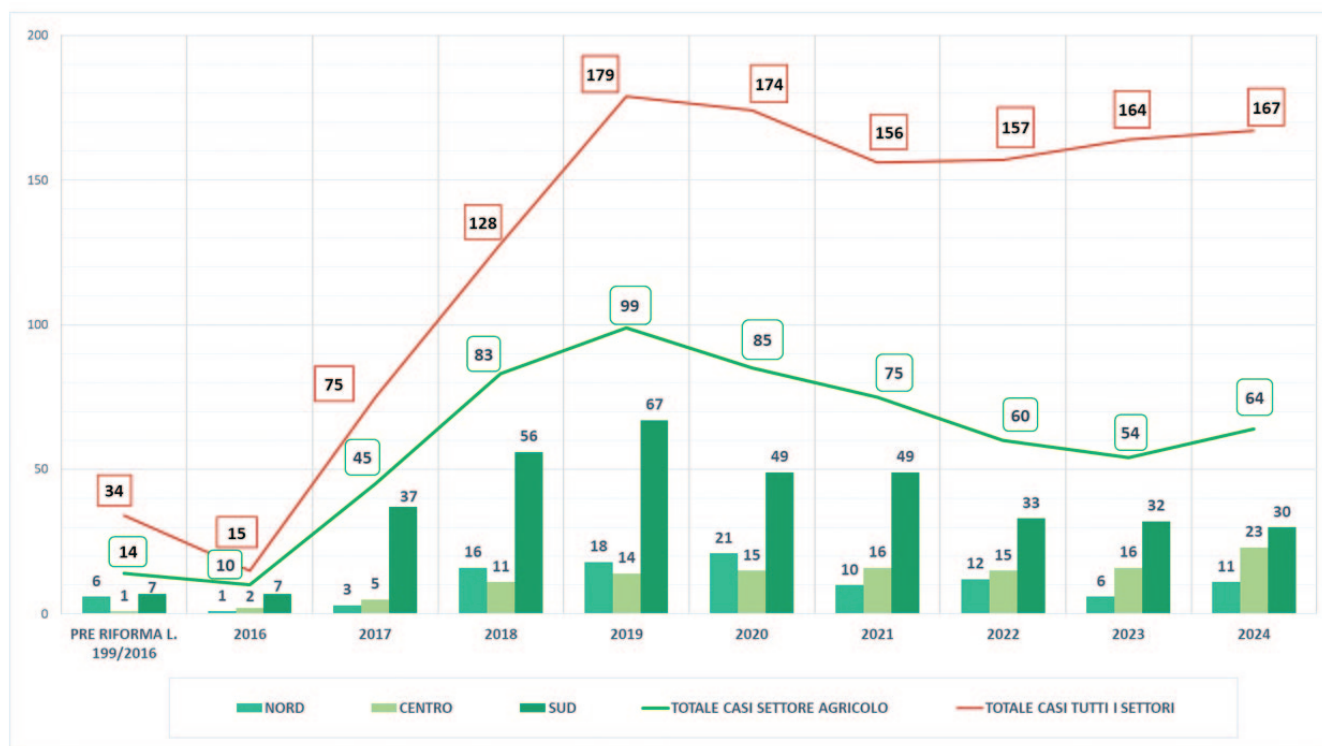
Analizzando i dati relativi al solo settore agricolo i casi raccolti complessivamente a dicembre 2024 sono 589, quindi 157 in più rispetto allo scorso *Rapporto*, dove il dato si assestava a 432 notizie di inchieste. L'incremento registrato è percentualmente del 36,34%, quindi inferiore a quello delle notizie di sfruttamento in tutti i settori (ma questo dato va letto con un *caveat*, cfr. §4.2). L'incremento dei nuovi casi registrati è inferiore anche rispetto a quello registrato nel precedente *Rapporto*, dove l'aumento ammontava quasi al 50% dei casi, questo nonostante il dato relativo all'anno di nuova analisi sia molto alto. I 64 casi individuati nel 2024 sono un dato superiore a quelli del 2022 e del 2023 che si giovano dell'assestamento dovuto al progressivo venire meno del segreto istruttorio e dal recupero di dati delle nuove Procure. La Tabella sottostante (**Fig. 4**) evidenzia la significatività del dato relativo al 2024: mostra infatti che i 64 casi del 2024 sono superiori ai 60 casi accertati nel 2022, che sono stati incrementati di 8 casi nell'ultima raccolta e i 54 del 2023 si raggiungono grazie a ben 11 nuovi casi individuati. La prossima rilevazione ci dirà se il numero elevato di casi rilevati relativi al 2024 deriva da un incremento delle indagini sullo sfruttamento nel settore primario (e in questo caso registreremo un ulteriore incremento del dato relativo al 2024) oppure da una maggiore attenzione dei *media*, per i quali le notizie di sfruttamento lavorativo in agricoltura appaiono molto "notiziabili" e vengono, quindi, immediatamente individuati dal *Laboratorio*.

Fig. 4 | **Variazione casi di sfruttamento V e VI Rapporto, tutti i settori economici e agricoltura a confronto**

ANNI	TUTTI I SETTORI			AGRICOLTURA		
	Casi sfruttamento VI Rapporto	Casi sfruttamento V Rapporto	Variazione casi tra V e VI Rapporto	Casi sfruttamento VI Rapporto	Casi sfruttamento V Rapporto	Variazione casi tra V e VI Rapporto
2011-2015	34	24	10	14	11	3
2016	15	12	3	10	10	0
2017	75	41	34	45	28	17
2018	128	81	47	83	61	22
2019	179	147	32	99	83	16
2020	174	151	23	85	76	9
2021	156	129	27	75	68	7
2022	157	125	32	60	52	8
2023	164	124	40	54	43	11
2024	167	0	167	64	0	64
TOTALE	1249	834	415	589	432	157

Il grafico nella pagina seguente (**Fig. 5**) mostra la distribuzione delle notizie di sfruttamento in agricoltura sul territorio nazionale, ordinate in senso cronologico (linea verde) e la sua incidenza rispetto allo sfruttamento negli altri settori economici a livello nazionale e territoriale (linea rossa).

Fig. 5 La distribuzione geografica dei casi di sfruttamento lavorativo nel settore agricolo e il suo rapporto con gli altri settori economici



A livello di distribuzione geografica nelle tre aree di riferimento (Nord, Centro e Sud), agglomerando tra di loro i singoli dati per anno, si ottiene che 367 casi di sfruttamento su 589 si concentrano al Sud Italia, ossia più del 62%, mentre il dato si assesta a 118 al Centro e a 104 casi al Nord. Rispetto allo scorso anno – in cui al Sud si concentrava il 52% delle vicende di sfruttamento in agricoltura – il dato odierno, quindi, è in crescita di 10 punti percentuali. L'alta incidenza al Sud dello sfruttamento in agricoltura nei dati del *Laboratorio* ha, a nostro avviso, varie spiegazioni. Da un lato, è sicuramente vero quanto già rilevavamo nello scorso *Rapporto*, ossia che il Sud è un'area trainante del settore agricolo nazionale, considerato che, secondo i dati più recenti, contribuisce al 30% della produzione agricola³⁴, con la maggior concentrazione del numero di aziende agricole del Paese, in termini di superficie agricola, specializzazione produttiva e potenziale di crescita³⁵. Insieme all'incidenza dell'agricoltura nel tessuto socio-economico meridionale³⁶, su questo dato ha sicuramente un importante peso il fatto i dati raccolti dal *Laboratorio* dipendono dalle comunicazioni degli atti giudiziari da parte delle singole Procure della Repubblica: delle 81 Procure della Repubblica che collaborano con il *Laboratorio*, ben 29 riguardano Province del Sud Italia³⁷.

³⁴ È quanto emerge dal convegno *“Le imprese agricole del Sud per lo sviluppo dell'Italia: il ruolo delle banche di territorio”* organizzato da Banca Agricola Popolare di Sicilia (BAPS), nell'ambito dell'EXPO Divinazione e G7 Agricoltura tenutosi nel Settembre 2024, dati consultabili al seguente link: https://www.agricoltura.it/2024/09/25/agricoltura-italiana-pil-del-sud-cresce-piu-del-resto-ditalia-37-e-vale-il-30-della-produzione-agricola-guida-la-sicilia/?utm_source=chatgpt.com.

³⁵ Vedi ISTAT, *7° Censimento generale dell'agricoltura: primi risultati*, 28 giugno 2022, p. 6, consultabile al link: https://www.istat.it/it/files//2022/06/REPORT-CENSIAGRI_2021-def.pdf. Secondo i più recenti dati Istat, aggiornati al 2022, le aziende agricole si concentrano al Sud e nelle Isole, per un totale di 652.392, seguiti dal Nord, con 301.401 aziende (Nord-est + Nord-ovest) e dal Centro, con 179.230 aziende attive nel settore.

³⁶ Questo tessuto ci ha spinto a fare due appendici al *Rapporto* relative a due zone del Meridione che si contraddistinguono per il numero elevato di indagini: “la Capitanata” (cioè la provincia di Foggia) (Appendice 2) e la provincia di Ragusa (Appendice 1). In quest'ultima provincia il Centro Adir e la FLAI CGIL hanno preso parte il progetto *Trasformare la Fascia Trasformata* (TFT), iniziato nel 2022 e conclusosi a fine 2024 che ha favorito la condivisione e il reperimento di materiale giudiziario in materia, fornito dalla Procura di Ragusa così come ha fatto l'ormai decennale collaborazione tra Centro interuniversitario ADIR e la Procura di Foggia.

³⁷ Le Procure delle regioni meridionali sono in tutto 54, quindi il *Rapporto* si basa sulle informazioni fornite dal 53,7% delle Procure meridionali.

(il 36%)³⁸ (rispetto al precedente *Rapporto* sono cresciute di 5³⁹). Infine, come sottolineato, la “spinta legislativa” originaria volta a cercare lo sfruttamento nel settore agricolo e nel Sud, come tutti i dati mostrano, ha influenzato il comportamento delle Procure, soprattutto nei primi anni di applicazione della legge 199.

A sostegno di quanto appena detto, ci sembra significativa l’analisi dell’andamento cronologico, di anno in anno, dell’incidenza dello sfruttamento nel settore agricolo rispetto a tutti gli altri settori. Sempre nel grafico richiamato (**Fig. 5**) è visibile come l’andamento della forbice tra la linea rossa (casi totali di sfruttamento in tutti i settori) e la linea verde (casi totali in agricoltura) sia andata progressivamente divergendo nel corso del tempo: nei primi anni successivi all’entrata in vigore della legge 199, gran parte delle indagini sullo sfruttamento individuate riguardavano l’agricoltura; poi assistiamo ad un’incidenza progressivamente decrescente dello sfruttamento in agricoltura rispetto agli altri settori economici. Non è un caso che, analizzando nel dettaglio i singoli anni, l’incidenza percentuale si attesta al dato più alto nei pochi mesi del 2016 in cui la legge era in vigore (col 67%, 10 su 15 casi). L’incidenza continua ad essere sopra al 60% fino al 2018 (del 60% nel 2017 e del 65% nel 2018) per poi decrescere progressivamente dal 2019 in poi: nel 2019, infatti, l’incidenza dello sfruttamento in agricoltura rispetto agli altri settori economici scende al 55%, nel 2020 al 49%, nel 2021 al 48%, nel 2022 al 38%, nel 2023 al 33% per poi assestarsi nel 2024 al 38%.

Tali dati non sono da leggere in senso assoluto, ma relativo: la diminuzione del peso dell’incidenza dello sfruttamento lavorativo in agricoltura sugli altri settori economici non sta a significare la diminuzione delle inchieste sullo sfruttamento in agricoltura. I procedimenti penali e le notizie dei *media* relative a questo settore continuano a descrivere una situazione pesantemente affetta dalla piaga dello sfruttamento (per la stagionalità, la bassa specializzazione della manodopera, ecc.). Piuttosto ci sembra di assistere al consolidamento della consapevolezza da parte degli organi inquirenti e ispettivi di dover “cercare” lo sfruttamento anche al di fuori del contesto agricolo, in altri settori economici in cui, come cercheremo di mostrare nel paragrafo successivo, *mutatis mutandis* si riproducono simili dinamiche di sfruttamento lavorativo e di intermediazione illecita.

La rilevanza dell’apertura degli ambiti produttivi e dei luoghi in cui si cerca lo sfruttamento emerge anche dal mutamento della distribuzione geografica dei casi di sfruttamento lavorativo in agricoltura. Nei primi anni di applicazione della legge 199, la stragrande maggioranza dei casi di sfruttamento nel settore agricolo era concentrato nel Meridione: negli ultimi mesi del 2016, oltre due terzi (7 su 10), nel 2017 addirittura oltre l’80% dei casi di sfruttamento in agricoltura (37 su 45) si verificano nelle regioni del Sud, nel 2018 questa percentuale scende al 67% circa (56 su 83), si mantiene sostanzialmente stabile nel 2019 (67 casi su 99), per scendere nuovamente negli anni successivi a percentuali tra il 59 e il 55%, e infine sotto il 50%, per l’esattezza al 46% (30 casi su 64) nel 2024. Quest’ultimo dato è, per le ragioni già più volte enunciate, quello soggetto a maggior assestamento nel futuro. Naturalmente l’altra faccia di questi dati è l’aumento dell’incidenza sullo sfruttamento in agricoltura, che rimane, come detto, il settore in cui si concentrano la maggior parte dei casi di sfruttamento rilevati, nelle regioni del Centro-Nord.

Il quadro che sembra emergere è che negli ultimi anni si è registrato, da un lato, un aumento dei casi di sfruttamento in settori economici diversi dall’agricoltura a livello nazionale, che ha riguardato anche il Meridione (come approfondiremo nel §4), dall’altro lato, una progressiva diminuzione in termini assoluti di casi di sfruttamento lavorativo in agricoltura sia a livello nazionale che nel Sud.

È interessante inquadrare questo dato alla luce di quello sulle ispezioni svolte dall’INL. Dai vari Rapporti annuali redatti dall’Ispettorato Nazionale del Lavoro, le ispezioni di vigilanza lavoristica svolte nel comparto agricolo risultano in forte crescita nel 2024, con 8.953 tra accessi e ispezioni complessivamente effettuati, rispetto agli anni precedenti: 4.351 nel 2023, 4.967 nel 2022, 6.854 ispezioni nel 2021 e 5.372 nel 2020. Le ispezioni di vigilanza effettuate in tutti i settori economici sono state 139.680 ispezioni nel 2024, 92.658 nel 2023, 78.705 nel 2022, 91.505 nel 2021 e 83.421 nel 2020⁴⁰. Nel settore agricolo il dato delle ispezioni svolte nel 2024 segna, come il dato com-

³⁸ Per quanto riguarda le altre Procure della Repubblica, il *Laboratorio* è riuscito a instaurare un dialogo collaborativo con 27 Procure del Nord e 25 Procure del Centro Italia.

³⁹ Le nuove Procure che ci hanno inviato dati sono Marsala, Caltanissetta, Taranto, Bari, Paola.

⁴⁰ I dati sono stati reperiti per ciascuna annualità dai *Rapporti annuali* dell’attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale redatti dall’INL, reperibili al sito istituzionale: <https://www.ispettorato.gov.it/attivita-studi-e-statistiche/monitoraggio-e-report/rapporti-annuali-sullattivita-di-vigilanza-in-materia-di-lavoro-e-previdenziale/>. Per i singoli Rapporti si rinvia alla nota 14.

plexivo, un forte incremento, ma è interessante notare che questo dato inverte un andamento decrescente delle ispezioni nei due anni precedenti (erano state 4.351 nel 2023 e 4.967 nel 2022) a fronte di un precedente andamento crescente che aveva segnato 6.854 ispezioni nel 2021 e 5.372 nel 2020.

Dala Tabella (**Fig. 6**), che compara i risultati del complesso di queste ispezioni e di quelle in agricoltura emerge in modo evidente, che al contrario di quanto succede per le inchieste penali, in agricoltura l'INL riscontra una percentuale molto bassa delle irregolarità complessive: nel 2020 le irregolarità in agricoltura sono 1 ogni 17,5 irregolarità riscontrate, nel 2021 1 ogni 13, nel 2022 1 ogni 16, nel 2023 addirittura 1 ogni 28,4, e pure nel 2024, anno in cui in agricoltura si registra il maggior numero di irregolarità riscontrate , 4118 (superiore di almeno un quarto a tutti gli anni precedenti e a volte quasi il doppio) esse rappresentano 1 ogni 15,8 irregolarità riscontrate nel complesso.

Fig. 6 | Confronto dati Laboratorio e INL, tutti i settori e settore agricolo

ANNI	TUTTI I SETTORI					AGRICOLTURA				
	Ispezioni irregolari (dati INL)	Segnalazioni n. lavoratori lavoro nero (dati INL)	Segnalazioni n. lavoratori per caporalato/sfruttamento lavorativo (dati INL)	Casi di sfruttamento (dati Laboratorio)	Procedimenti penali avviati (dati Laboratorio)	Ispezioni irregolari (dati INL)	Segnalazioni n. lavoratori lavoro nero (dati INL)	Segnalazioni n. lavoratori per caporalato/sfruttamento lavorativo (dati INL)	Casi di sfruttamento (dati Laboratorio)	Procedimenti penali avviati (dati Laboratorio)
2020	40.705	17.788	1.490	174	150	2.314	2.003	865	85	73
2021	39.052	15.150	1.352	156	131	2.966	2.601	797	75	65
2022	41.533	14.906	1.051	157	129	2.574	2.195	758	60	43
2023	59.445	16.744	3.208	164	127	2.090	1.668	2.123	54	44
2024	65.096	19.008	1.226	167	125	4118	1.819	519	64	42
TOTALE	245.831	83.596	8.327	818	662	14.062	10.286	5.062	338	267

La tabella mostra altri due dati interessanti. Le irregolarità riscontrate in agricoltura sono casi di “lavoro nero” molto più spesso che nel complesso di tutti i settori. Basta soffermarsi sul dato aggregato dei 5 anni: in tutti i settori i casi di lavoro nero sono poco meno di un terzo del complesso delle irregolarità riscontrate, in agricoltura sono il 73%, quasi due terzi. Abbiamo segnalato come, se si analizzano i dati complessivi delle segnalazioni dell'INL per tutti i settori, sembra che molto spesso il lavoro nero non viene considerato configurare lo sfruttamento lavorativo, ma in agricoltura non è così. Anche in questo caso basta guardare i dati totali dei 5 anni presi in considerazione: se guardiamo ai dati relativi a tutti i settori, i casi segnalati dall'INL come sfruttamento lavorativo sono meno di un decimo dei casi di lavoro nero riscontrati; se guardiamo al solo settore agricolo, invece, i casi di sfruttamento sono quasi il 50% di quelli di lavoro nero. Merita di essere evidenziato il dato relativo al 2023 dal quale emerge che l'INL ha segnalato più casi di sfruttamento lavorativo che lavoratori in nero, dato che ha come corollario che l'INL riscontra condizioni di sfruttamento lavorativo anche in rapporti di lavoro regolarmente instaurati (cosa che rende ancora più eclatante la discrasia in tutti i settori tra casi di lavoro nero e casi di sfruttamento). Da questi dati ne deriva un altro pure degno di essere sottolineato: quasi i due terzi di casi di sfruttamento lavorativo segnalati dall'INL sono nel settore agricolo.

Se si confronta l'andamento tra i casi di singoli lavoratori segnalati dall'INL e l'andamento delle inchieste rilevate dal *Laboratorio* si può vedere che il *trend* generale è coerente, come avviene per tutti i settori. Una annotazione importante: il dato delle inchieste non registra il picco dei casi di sfruttamento segnalati dall'INL nel 2023 che però probabilmente incide sull'aumento delle inchieste registrate nel 2024, dato il fisiologico lasso di tempo intercorrente tra segnalazione e avvio dell'inchiesta che diventa visibile per il *Laboratorio* solo con l'adozione di una misura cautelare o con un rinvio a giudizio.

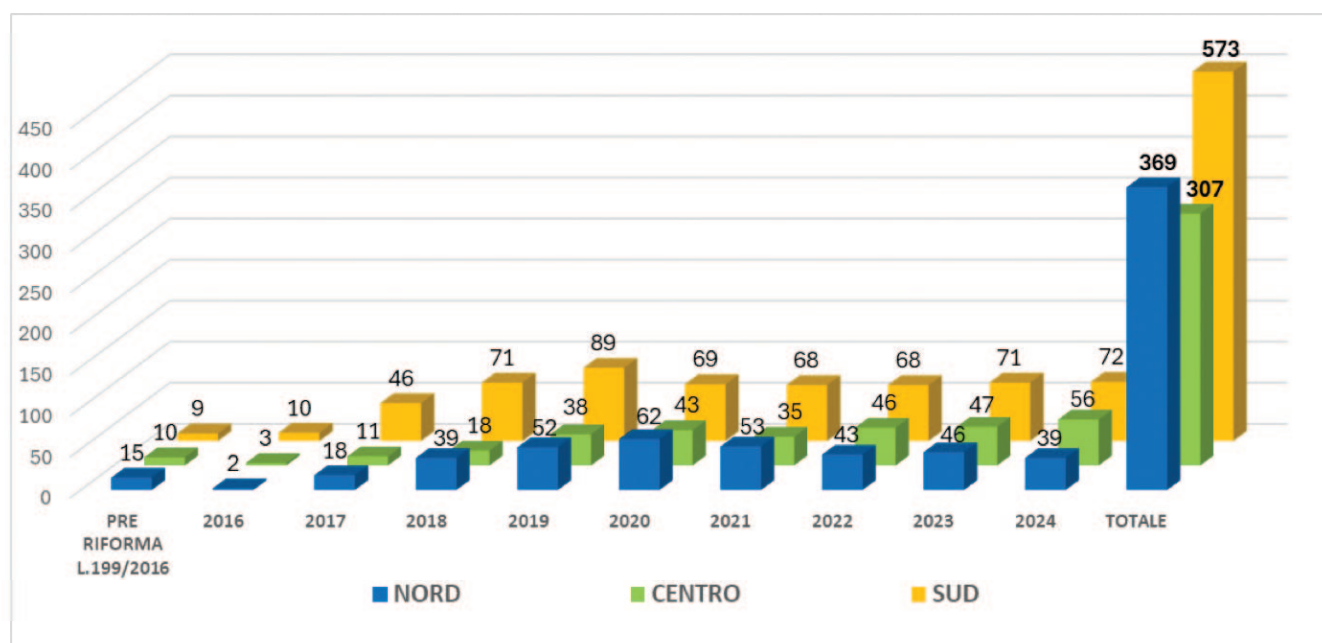
La geografia e l'economia dello sfruttamento: la distribuzione sul territorio e nei diversi settori dell'economia

Prima di approfondire la casistica dello sfruttamento lavorativo in agricoltura che emerge dalle indagini vale la pena fare un quadro della distribuzione delle stesse indagini negli altri settori produttivi in modo da avere il contesto in cui inserire i dati sul settore primario.

4.1. La geografia dello sfruttamento: la distribuzione sul territorio nazionale

Come accennato, nel Sud si concentra la maggior parte dei casi di sfruttamento rilevato. I grafici sottostanti mostrano, rispettivamente, la distribuzione delle notizie di inchiesta relative allo sfruttamento anno per anno tra Nord, Centro e Sud (**Fig. 7**) e la loro distribuzione percentuale nelle tre aree (**Fig. 8**).

Fig. 7 | La distribuzione delle inchieste tra Nord, Centro e Sud

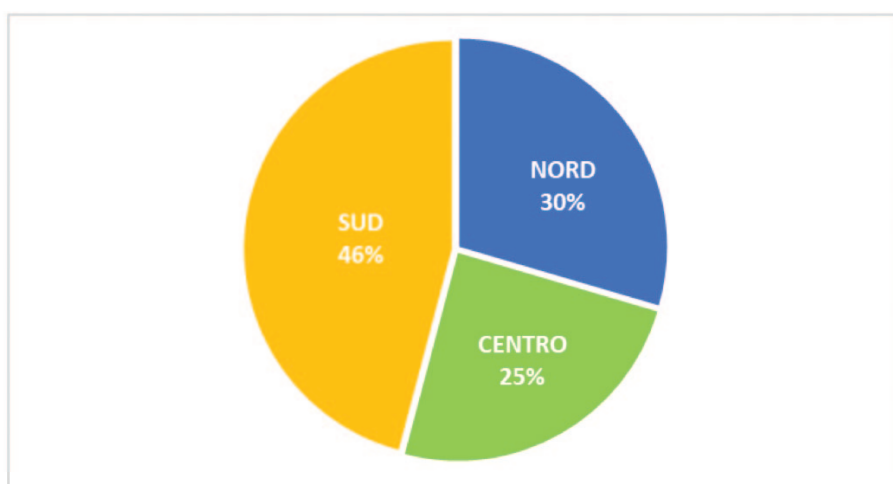


Il Meridione si conferma, come nelle precedenti rilevazioni, la zona geografica con il numero più elevato di vicende di sfruttamento lavorativo rilevate a livello nazionale, con 573 casi, e dunque come un territorio particolarmente esposto al fenomeno. Nel Nord, poi, i dati aggregati mostrano un sensibile incremento dei casi di sfruttamento, con 369 casi rilevati, ossia 140 in più rispetto allo scorso anno, quando erano 229, portando il Settentrione a posizionarsi al secondo posto come zona geografica in cui lo sfruttamento lavorativo è maggiormente diffuso, per distacco dal Centro Italia, i cui dati si assestano a 307 casi⁴¹. Merita di essere evidenziato che i dati relativi al 2024 segnano un andamento in controtendenza nel Settentrione: come a livello nazionale, nel Sud e nel Centro il numero di casi rilevati

⁴¹ Come si vede dal grafico in tutte e tre le zone si riscontra lo stesso andamento che si riscontra complessivamente a livello nazionale: il *trend* è crescente fino al 2019 per assumere un andamento più ondivago successivamente: ripetiamo che questo andamento deve tener conto del lento progressivo emergere delle inchieste.

è il più alto di tutti gli anni precedenti, con 72 casi al Sud e 56 al Centro, mentre al Nord si rilevano 39 casi, valore che è tra i più bassi in assoluto se comparato con i singoli dati del Nord delle altre annualità: dal 2020, in cui si raggiunge il picco di 62 casi al Nord, si registra una pressoché costante decrescita negli anni successivi – con l'unica eccezione del 2023, con 46 casi a fronte dei 43 del 2022 – fino ad arrivare al valore del 2024, che è (appunto) uno dei più bassi. Nel grafico seguente (**Fig. 8**) abbiamo rappresentato in percentuale i dati complessivi relativi alle tre aree. Si può osservare che al Sud si concentra il 46% dei casi di sfruttamento, al Nord il 30% dei casi (+2 punti percentuali rispetto alle rilevazioni del *V Rapporto*), mentre decresce, rispetto al dato totale, al Centro, dove si concentra il 25% delle vicende di sfruttamento (-2 punti percentuali rispetto allo scorso anno). Il recupero percentuale del Nord fa pensare che il sottolineato andamento decrescente potrebbe essere rivisto nelle prossime rilevazioni, in particolare potrebbe rafforzarsi il numero dei casi relativi al 2024 visto che, come detto, in quell'anno è stato pienamente attivo il progetto *Common ground* in molte delle regioni dell'area (v. §2.1).

Fig. 8 | La distribuzione percentuale dello sfruttamento a livello nazionale



A costo di essere ripetitivi ribadiamo che la variazione dei dati relativi alle differenti zone geografiche non indicano (necessariamente e soltanto) un mutamento della diffusione geografica dello sfruttamento lavorativo sul territorio nazionale, ma sono, anche e soprattutto, indice della distribuzione dell'attenzione al fenomeno da parte degli organi investigativi. Essi risentono quindi del ricordato contesto storico: l'attenzione allo sfruttamento lavorativo è nata quando questo era percepito come un fenomeno relativo al settore agricolo nell'Italia meridionale. La riformulazione dell'art. 603-*bis* c.p. nel 2016 ha dato vita, piano piano, a un "cambio di passo" – che segnaliamo da qualche anno e che si consolida sempre più – degli inquirenti e degli organi ispettivi nell'approccio allo sfruttamento, che viene progressivamente visto come una pratica produttiva non più prettamente attinente al settore agricolo meridionale, ma diffusa in modo capillare in tutti i settori economici di tutte le regioni del Paese, tanto da poter discorrere di una vera e propria "economia" dello sfruttamento, come si espone di seguito.

4.2. L' "economia" dello sfruttamento: la diffusione nei settori economici

Nel grafico della pagina seguente (**Fig. 9**) trova rappresentazione la distribuzione dei casi di sfruttamento nei tre comparti produttivi macro-economici (primario, secondario e terziario)⁴¹, mentre in quello successivo (**Fig. 10**) le notizie di sfruttamento sono suddivise in relazione allo specifico settore produttivo (micro-economico).

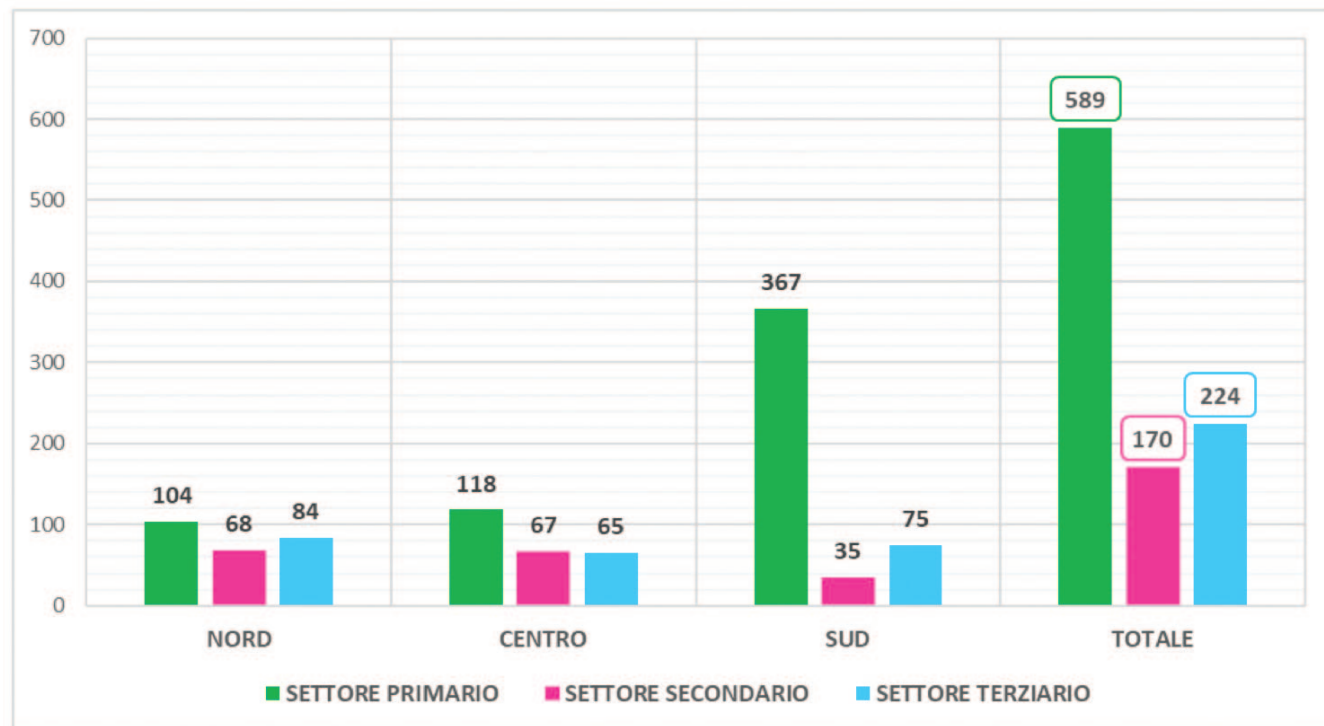
⁴¹ Secondo la suddivisione ISTAT, il settore primario comprende l'agricoltura, l'allevamento e la pesca e le attività connesse (ex art. 2135 c.c.); il settore secondario include l'industria, l'edilizia e l'artigianato; infine, il settore terziario racchiude tutta la vasta gamma di servizi.

Su 1249 casi di sfruttamento complessivamente rilevati, siamo riusciti a ricostruire il comparto economico in 983, mentre in 266 non è stato possibile farlo⁴³. Questo scollamento tra i casi di sfruttamento rilevati e quelli per i quali abbiamo accertato i singoli settori produttivi in cui si sono verificati dà origine al *caveat* relativo al fatto che l'aumento dei casi di sfruttamento registrati in questo *Rapporto* nel settore agricolo è minore dell'aumento complessivo dei casi: si deve tenere conto che per poco più di un sesto dei casi registrati non siamo riusciti a individuare il settore in cui è avvenuto lo sfruttamento. A ciò aggiungiamo che la metà dei 266 casi in cui non siamo riusciti a risalire al comparto produttivo in cui lo sfruttamento ha avuto luogo, sono relativi ai casi di nuova rilevazione (ben 133, esattamente il 50%), a riprova del fatto che i dati “freschi”, di neo-rilevazione del *Laboratorio*, hanno bisogno di qualche anno di latenza per poter essere compiutamente analizzati e maneggiati, anche sulla base della collaborazione delle Procure.

Concentrandoci sulle 983 notizie di indagine di cui conosciamo il settore produttivo, esse si riferiscono in 589 casi al settore primario, in 170 al settore secondario e in 224 al settore terziario (**Fig. 9**). Una volta “depurato” il dato delle notizie di indagine di cui non si può determinare il settore si osserva, rispetto ai dati dello scorso *Rapporto*, un incremento notevole di casi in agricoltura (da 432 a 589), di oltre il 36% (+157 casi), mentre un modesto aumento nel settore secondario (da 155 a 170), poco meno del 10% (+ 15 casi) e nel settore terziario (da 197 a 224), circa il 14% (+27 casi).

Guardando, poi, alla distribuzione geografica dello sfruttamento nei singoli macro-settori, si registra un mutamento del *trend* rilevato nel *V Rapporto*, dove rilevavamo che in alcuni comparti produttivi le inchieste per sfruttamento erano concentrate in determinate zone geografiche. Eccezion fatta per il settore primario, dove, come già rilevato sopra, lo sfruttamento si concentra prevalentemente al Sud, con 367 su 589 casi rilevati a livello nazionale (oltre il 62%) – mentre al Centro si registrano un totale di 118 casi e al Nord di 104 – la forbice tra le inchieste individuate a Nord e al Centro relativa agli altri due settori tende notevolmente a ridursi.

Fig. 9 | La diffusione dello sfruttamento nei tre settori economici



⁴³ La notevole discrepanza è data soprattutto dai numerosi nuovi procedimenti penali che emergono dai prospetti che ci condividono le Procure in materia di sfruttamento lavorativo, in cui si riesce a misurare quantitativamente il fenomeno, ma non qualitativamente. Tali dati ci consentono, infatti, di risalire solo al tipo di reato iscritto nel Registro delle Notizie di Reato della Procura competente (RGNR), ma non ad altri dati della vicenda fattuale.

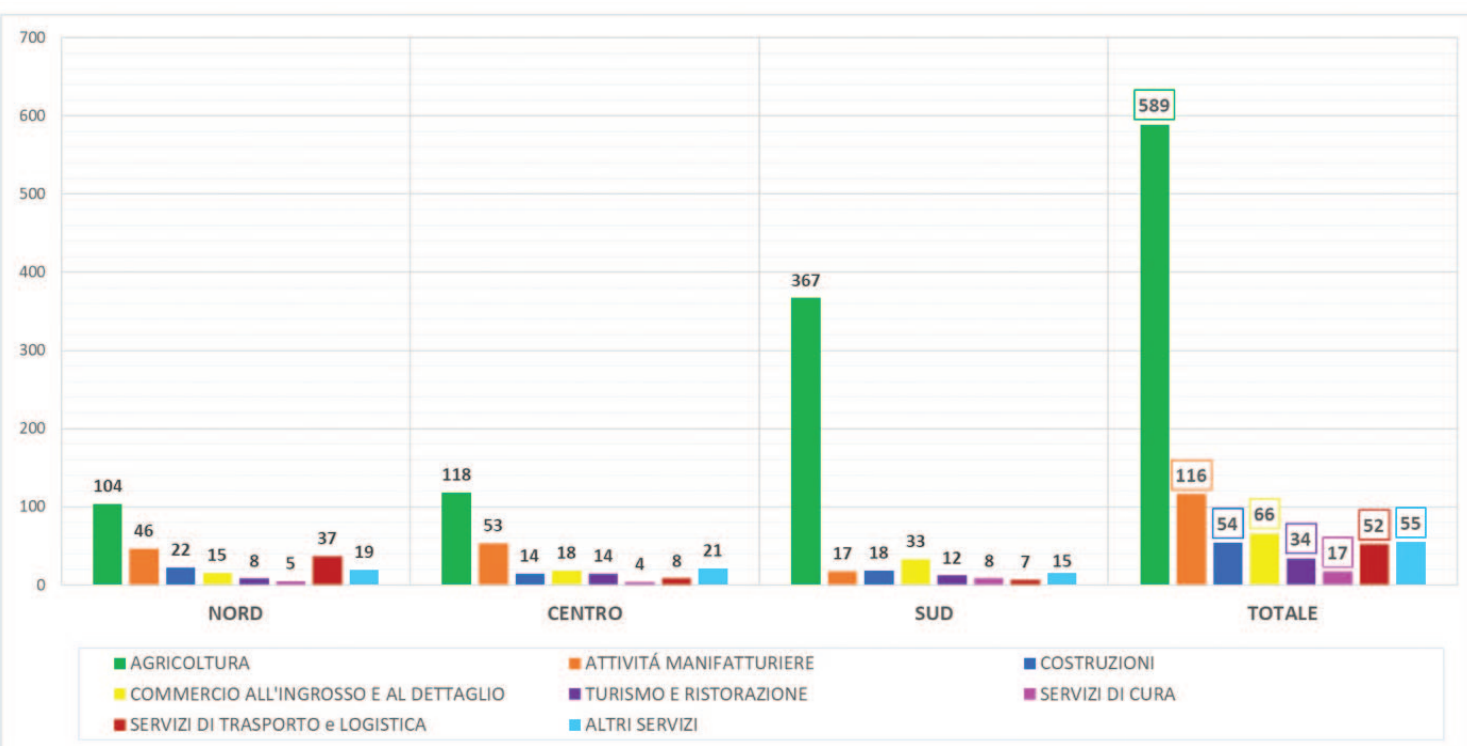
Infatti, i casi di sfruttamento relativi al settore secondario registrano una pressoché identica incidenza al Nord (68 casi) e al Centro (67 casi), con addirittura il superamento (seppur minimo) del Nord rispetto al Centro. Inoltre, va evidenziato che a Sud i 35 casi su 170 complessivamente individuati in questo settore, registrano, rispetto ai dati del *V Rapporto*, un incremento di poco meno del 30% (+8 casi, da 27 a 35). Tali dati sono significativi poiché indicano una mutevole concentrazione dello sfruttamento nel settore secondario, probabilmente data dalla sempre più trasversale attenzione al fenomeno da parte degli inquirenti in differenti aree geografiche.

Quanto al settore terziario, invece, il Nord continua a detenere il primato, con 84 su 224 casi (circa il 38%), ma si invertono le “quote” tra Centro e Sud rispetto alle nostre precedenti rilevazioni, con un aumento di ben 15 casi al Sud (da 60 a 75) e di soli 2 casi al Centro (da 63 a 65). Questi due dati confermano il parziale riequilibrio del peso delle inchieste nel settore primario tra le varie zone, che avevamo già segnalato emergere.

Passando all’analisi disaggregata dei singoli settori produttivi, nel grafico sottostante (**Fig. 10**) abbiamo isolato le attività economiche maggiormente interessate dallo sfruttamento lavorativo, per meglio contestualizzare lo sfruttamento in agricoltura in relazione agli altri settori produttivi.

Delle 983 notizie di sfruttamento nelle quali è stato possibile individuare il comparto produttivo, sono 116 i casi nel settore manifatturiero, 54 casi nel settore edile, 66 casi nelle attività commerciali (di vendita all’ingrosso o al dettaglio), 34 casi nel settore del turismo e della ristorazione, 17 casi nei servizi di cura e assistenza alla persona, 52 casi nei servizi di trasporto, logistica e magazzinaggio e, infine, 55 casi di altri servizi nel settore terziario⁴⁴.

Fig. 10 | I singoli settori produttivi maggiormente interessati dallo sfruttamento



⁴⁴ Sotto l’etichetta “Altri servizi” sono classificate attività terziarie eterogenee, tra cui l’attività di volantinaggio, di *call center*, di autolavaggio, di baby-sitting e di servizi connessi ai sistemi di vigilanza (ad es. *vigilantes*) e di controllo di locali notturni.

4.2.1. Il settore manifatturiero

Il manifatturiero è il secondo settore produttivo per numero di casi di sfruttamento intercettati, con un totale di 116 casi, prevalentemente concentrati al Centro (53 casi), seguito dal Nord (46 casi) e, infine, dal Sud, con soli 17 casi di sfruttamento rilevati (**Fig. 10**).

Al Nord i territori maggiormente interessati dal fenomeno sono la Provincia di Mantova, in cui il *Laboratorio* ha intercettato ben 11 vicende di sfruttamento, ossia circa il 24% del totale dei casi al Nord nel settore. Negli ultimi anni hanno fatto notizia numerose inchieste della Procura di Milano per sfruttamento lavorativo a carico di note case di moda, simbolo del *Made in Italy*⁴⁵, accusate di omessa vigilanza sulla propria catena produttiva, per aver esternalizzato la produzione di alcuni prodotti di pelletteria (come borse, cinture e portafogli) ad aziende a conduzione cinese. La Procura di Milano, nella maggior parte dei procedimenti avviati per 603-*bis* c.p. nei confronti degli opifici cinesi, ha disposto l'amministrazione giudiziaria ex art. 34 D. Lgs. 159/2011 per aver agevolato la condotta di sfruttamento dei subfornitori cinesi ai danni dei loro dipendenti, omettendo di controllare la propria filiera produttiva⁴⁶.

Nell'Italia centrale lo sfruttamento nel settore manifatturiero emerge in particolare nel distretto pratese, in Toscana, con 18 inchieste per sfruttamento (circa il 34% del totale dei casi nel Centro Italia) riguardanti prevalentemente imprese tessili a conduzione cinese, con l'impiego di lavoratori di nazionalità cinese e/o pakistana. Come accennato, questo volume di inchieste ha fatto menzionare la produzione tessile di Prato tra i settori di particolare interesse delle *task-force* INL-OIM. Da rilevare che l'attenzione degli inquirenti si è allargata anche alla zona industriale di Firenze, nei Comuni di Scandicci, Campi Bisenzio, Signa e Calenzano, dove si concentrano importanti sedi distaccate di alcuni noti marchi della moda di lusso, che sono state attenzionate prima dagli organi ispettivi e successivamente dagli inquirenti, in particolare dalla Procura di Milano, nella ricostruzione delle filiere dello sfruttamento, come si avrà modo di approfondire nell'Appendice n. 3. Anche in questo caso, come per le indagini milanesi, si riproduce il medesimo schema descritto sopra: lo sfruttamento verrebbe perpetrato nei laboratori cinesi, all'interno della catena di subappalti che compone la filiera produttiva.

Si registra, altresì, l'emersione di casi di sfruttamento nel comparto produttivo orafa, di cui la provincia di Arezzo rappresenta il più grande distretto italiano, dove 2 casi di sfruttamento, su un totale di 5 casi rilevati dal *Laboratorio* sul territorio aretino riguardano laboratori orafi. Anche in questo caso lo sfruttamento della manodopera è realizzato attraverso un sistema di appalti che le grandi imprese affidano a piccole aziende, gestite da stranieri, in questo caso a prevalenza pakistana che sfruttano poi la manodopera connazionale e, sempre di più, bangladesi. La diffusione dello sfruttamento in comparti produttivi in cui si producono e assemblano beni di lusso, come l'industria dell'alta moda e dell'oggettistica a essa legata o dell'oro, conferma il dato che la convenienza dello sfruttamento sui costi di produzione a scapito dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici, è in grado di infettare qualsiasi settore dell'economia, a prescindere dal costo finale del bene prodotto e della remuneratività che esso consente. Continua ad apparire sorprendente lo scarso numero di inchieste nel settore manifatturiero nell'Italia meridionale, nonostante un timido incremento delle inchieste nel settore al Sud (da 15 a 17 casi).

4.2.2 Logistica e trasporti

Un altro settore produttivo in cui si nota una netta sperequazione nella distribuzione geografica delle vicende di sfruttamento sul territorio è il settore dei servizi, relativamente alle attività di trasporto e di logistica, dove su 52 casi complessivamente rilevati dal *Laboratorio*, ben 37 si concentrano al Nord, ossia oltre il 71% delle vicende totali, contro soli 8 casi al Centro e 7 al Sud (**Fig. 10**).

⁴⁵ Si fa riferimento ai marchi di lusso di Alviero Martini, Giorgio Armani, Dior, Valentino, Loro Piana, Tod's, Missoni, Off White, Adidas, Yves Saint Laurent, Givenchy, Ferragamo, Versace, Gucci, Pinko, Prada, Coccinelle, Dolce&Gabbana, Alexander McQueen.

⁴⁶ All'impiego della misura, con particolare attenzione al settore, è dedicata l'Appendice n. 3, cui si rinvia.

L'area di maggior concentrazione delle inchieste per sfruttamento è la Lombardia, dove nei territori della provincia di Milano si conta il numero più alto di inchieste per sfruttamento lavorativo nel settore (9 su 37, oltre il 24%)⁴⁷. Dopo i casi *CEVA Logistics* e *Uber Eats Italy s.r.l.*⁴⁸ e i casi del 2021-2022, delle filiere italiane della *DHL*, della *Schenker* e i due colossi *Bartolini* e *Geodis*, la Procura di Milano ha rivolto le sue attenzioni ad altri colossi della logistica, tra cui *UPS*, *Amazon Trasporti Italia* e la società *GS s.p.a.*, accertando, anche in questi nuovi casi, l'impiego di un sistema rodato di "caporalato della logistica", basato sull'utilizzo di "serbatoi di manodopera". Sebbene questa attività della Procura di Milano sia oggetto di approfondimento nell'Appendice n. 3, merita anticipare il meccanismo di funzionamento del sistema per come ricostruito dagli inquirenti. Lo sfruttamento viene perpetrato mediante l'utilizzo di un sistema fittizio di contratti di appalto di servizi, dietro cui è celata la mera somministrazione della manodopera, con quello che ne consegue per le garanzie dei diritti dei lavoratori: i rapporti di lavoro con le società committenti in alcuni casi sono stati schermati da società 'filtro', che a loro volta hanno utilizzato diverse società cooperative (cosiddette società 'serbatoio') per la somministrazione di manodopera, mentre in altri casi sono stati intrattenuti rapporti direttamente con le società cooperative, che si sono avvicendate nel tempo, trasferendosi di volta in volta la manodopera e omettendo sistematicamente di regolarizzarne i rapporti⁴⁹. In questi casi la non genuinità dell'appalto ha reso possibile procedere direttamente nei confronti dei committenti e quindi utilizzare il "modello 231" del D. Lgs. 231/2001, invece delle misure di prevenzione del Codice Antimafia. Ma sul punto ci soffermeremo più avanti (v. §10).

Questi casi, così come quelli relativi al settore della moda sopra richiamati, sono significativi di una nuova strategia elaborata dalla Procura di Milano, e assecondata nella sostanza dal corrispondente Tribunale delle Misure di Prevenzione, che estende l'attenzione dal singolo "laboratorio" in cui avviene lo sfruttamento alle società committenti, ricostruendo l'intera filiera produttiva. Questo meccanismo consente di superare gli schermi giuridici (società intermedie e cooperative fittizie) utilizzati per occultare talvolta un diretto potere gestorio della manodopera da parte dei committenti, talvolta la consapevolezza di quest'ultimi delle condizioni di sfruttamento imposte ai lavoratori da parte di società intermedie.

Questa strategia punta evidentemente a ovviare al fatto che, come abbiamo ricordato nei *Rapporti* precedenti, l'art. 603-bis c.p. consente di procedere direttamente contro il datore di lavoro che impiega, utilizza o assume manodopera in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori, ma nei casi in cui si realizza la scissione tra la titolarità formale del rapporto lavorativo e il godimento sostanziale della prestazione lavorativa – come negli istituti giuslavoristici di esternalizzazione della manodopera (interposizione, somministrazione, appalto e distacco di manodopera) – per gli inquirenti è molto difficile provare la corresponsabilità (diretta) dei committenti nello sfruttamento.

4.2.3. Commercio all'ingrosso o al dettaglio e "altri servizi"

Rispetto ai dati del precedente *Rapporto*, si registra un incremento dei casi di sfruttamento relativi al commercio all'ingrosso o al dettaglio (vendite in negozio) con +12 casi (da 54 a 66), così distribuite: 33 casi al Sud, 18 al Centro e 15 al Nord (**Fig. 10**). In questo settore lo sfruttamento viene perpetrato ai danni degli addetti alle vendite, che per la loro fisiologica visibilità (presenza in negozio) favorisce il c.d. sfruttamento grigio, ossia schermato da formali contratti di lavoro che tuttavia contrattualizzano condizioni di lavoro difformi da quelle effettivamente imposte ai dipendenti (come ad es. contratti *part-time* a fronte di turni effettivi di lavoro *full time*, il mancato riconoscimento e pagamento di straordinari, ecc.), ma non mancano casi in cui la manodopera è impiegata completamente "in nero". Nella categoria denominata "Altri servizi" abbiamo aggregato le notizie di sfruttamento relative a una variegata gamma di servizi – tra cui, tra le più rilevanti, attività di volantinaggio, *call-center*, servizi di vigilanza, stazioni di rifornimento di carburante e di autolavaggio – che risultano anch'essi in aumento, con 7 casi in più rispetto alle precedenti rilevazioni (da 48 a 55 casi).

⁴⁷ Nella Regione sono stati individuati: 1 procedimento di competenza della Procura di Bergamo, 1 procedimento di competenza della Procura di Busto Arsizio, 1 procedimento presso la Procura di Como, 1 procedimento presso la Procura di Lodi, 9 procedimenti gestiti dalla Procura di Milano, 3 procedimenti presso la Procura di Pavia, 1 procedimento pendente presso la Procura di Varese, per un totale di 15 procedimenti, poco meno della metà del totale.

⁴⁸ Per il commento dei due casi si rinvia al IV Rapporto del Laboratorio, cit., p. 20.

⁴⁹ Si rinvia al §8 per una più approfondita disamina del meccanismo dei "serbatoi di manodopera" e degli appalti fittizi.

In particolare, si registra un incremento rispetto ai servizi di erogazione del carburante e di autolavaggio (spesso situati presso la medesima stazione di benzina), dove sono impiegati perlopiù lavoratori stranieri, spesso privi di un regolare titolo di soggiorno, in condizioni di estremo degrado sia lavorativo che alloggiativo, da parte di datori di lavoro connazionali. I casi totali intercettati dal *Laboratorio* sono 21, di cui ben 5 relativi al 2024, distribuiti prevalentemente al Centro (12 procedimenti) nelle Marche e nel Lazio. Merita menzionare, nel pesarese, l'operazione *Manda foto* per le dure condizioni di sfruttamento: tre italiani, titolari e gestori di una rete nazionale di distributori stradali di carburante (c.d. pompe bianche o “no logo”, poiché senza marchio e non collegati alle grandi compagnie petrolifere) sono stati sottoposti a procedimento penale per i reati di caporalato, estorsione e truffa, oltre ai reati previsti dal T.U.I. legati al reclutamento e l'impiego di manodopera senza titolo di soggiorno. I titolari sono accusati di aver impiegato manodopera straniera in turni di lavoro eccessivi, senza possibilità di usufruire di ferie e riposi settimanali, e sotto una stretta sorveglianza che si articolava nella continua richiesta di dimostrare la loro presenza sul posto di lavoro mediante l'invio di foto e video (da qui il nome dell'operazione). I dipendenti erano persino costretti a vivere all'interno degli sgabuzzini dei distributori stradali, in precarie condizioni igienico-sanitarie dietro la minaccia di licenziamento immediato, violenza fisica e di morte, e di sospensione della corresponsione dello stipendio, già molto misero e non sempre corrisposto. Veniva loro imposto anche di diluire il carburante e di non eseguire la manutenzione delle pompe di benzina.

Merita attenzionare un'altra categoria di servizi che negli ultimi anni è stata sempre più al centro di scandali per sfruttamento lavorativo: i servizi di vigilanza e controllo degli addetti alla sicurezza, i c.d. *vigilantes*. Rispetto allo scorso *Rapporto*, i casi sono saliti a 9 procedimenti, quasi tutti concentrati al Nord, nella provincia di Milano, dove la Procura ha aperto ben 5 procedimenti penali a carico di grandi società di vigilanza, come *Sicuritalia*, *Servizi Fiduciari*, *Mondiapol*, *Cosmopol*, *All System* e la *Battistolli Servizi Integrati* (BSI), che forniscono manodopera per importanti catene di negozi. Nella maggior parte dei casi, la Procura di Milano ha contestato, assieme al reato ex art. 603-bis c.p., anche la violazione del D. Lgs. 231/2001, come avremo modo di approfondire più avanti (v. §10.2).

4.2.4. I “settori dello sfruttamento sommerso”: edilizia, servizi di cura alla persona, ristorazione e turistico-ricettivo

Come scrivevamo nello scorso *Rapporto*, continuiamo a rilevare come alcuni settori restano confinati nella “cifra oscura” del sommerso. Facciamo riferimento in particolare al settore edile, ai servizi di cura e assistenza alla persona e al settore turistico-ricettivo. In questi settori quello che “vedono” i sindacalisti e i ricercatori non “vedono” gli organi inquirenti con gli occhiali del 603-bis c.p.

Benché infatti, i dati che abbiamo reperito, siano in lieve aumento rispetto ai precedenti, sono ancora molto esigue le inchieste per sfruttamento relative a questi settori, dove i sindacati continuano a denunciare una diffusa “cultura” dello sfruttamento della manodopera.

Il settore delle costruzioni registra rispetto agli altri due settori menzionati l'aumento più significativo, con 11 nuovi casi (da 43 a 54) riscontrati, contro 3 soli nuovi casi nell'ambito dei servizi di cura e, addirittura un solo nuovo caso nel turismo e ristorazione (**Fig. 10**). Nonostante l'aumento, tuttavia, la percentuale di incidenza sul totale dei casi individuati resta, come nello scorso *Rapporto*, di poco meno del 5%. Si tratta di una percentuale molto ridotta in netto contrasto rispetto a quanto segnalano da tempo i sindacati del settore, che denunciano il dilagare di una grave situazione di illegalità (di natura fiscale, di non genuinità degli appalti, di lavoro sommerso, ecc.)⁵⁰, che sovente costituisce il viatico per lo sfruttamento⁵¹.

Tra le vicende più significative, come rilevato e analizzato ampiamente nello scorso *Rapporto*, oltre all'inchiesta pratese *Cemento nero*, c'è il caso della *Gs Painting s.r.l.*⁵², anche se, nel settore sono numerosi i casi in un cui le ir-

⁵⁰ I più recenti dati ISTAT, individuano nel settore edile, in passato tra quelli dove si registrava il più alto peso del sommerso economico (con il 19,3% e un'incidenza di lavoro irregolare del 13,5%) una diminuzione di oltre 0,6 punti percentuali rispetto all'assunzione di manodopera irregolare (12,4%) e di oltre 2 punti percentuali rispetto al sommerso economico (17,5%): v. ISTAT, *Economia non osservata nei conti nazionali*, 2022, p. 6, consultabile al seguente indirizzo: https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/10/Report-Economia-non-osservata_2022-1.pdf.

⁵¹ Particolarmente significativa in materia è l'inchiesta di S. Errichelli, *Edilizia e sfruttamento, tutti i lati oscuri del settore*, 2023, in <https://informareonline.com/inchiesta-edilizia-e-sfruttamento-tutti-i-lati-oscuri-del-settore/>.

⁵² Vedi *V Rapporto*, cit., pp. 30-31.

regolarità vengono sanzionate amministrativamente per violazioni del T.U. sulla sicurezza e igiene dei luoghi di lavoro, senza dar seguito ad un procedimento penale per sfruttamento lavorativo (almeno per quanto da noi rilevato). Su 54 casi nel settore da noi monitorati in ben 21 procedimenti, ossia nel 39% dei casi, non è chiaro se sia stato eseguito il deferimento dei datori di lavoro all'autorità giudiziaria anche per 603-*bis* c.p. all'esito di riscontrate violazioni del Testo Unico sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Nel novero delle inchieste intercettate appare fortemente sottostimato anche lo sfruttamento nel settore dei servizi di cura alla persona e di assistenza personale, dove uno dei fattori che contribuisce alla "cifra oscura" è la modalità di esecuzione dell'intera prestazione, ossia all'interno delle mura domestiche. Ribadiamo che da tempo le studiose⁵³ e le associazioni sindacali⁵⁴ segnalano lo sfruttamento lavorativo nel settore, soprattutto delle lavoratrici provenienti dall'Est Europa, che sovente sfocia in veri e propri casi di tratta di persone gestiti da organizzazioni criminali, ma a questa denuncia non sembra capace di rispondere l'intervento penale.

Ribadiamo altresì che tale grave mancanza di tutela per le vittime, derivante dalla "quota sommersa" emerge anche dai nostri dati: se da una parte il settore della cura registra il numero più basso di casi di sfruttamento rilevati dal *Laboratorio*, con un totale di soli 17 casi sul territorio nazionale (5 al Nord, 5 al Centro e 7 al Sud) (**Fig. 10**), in esso si colloca uno dei pochissimi procedimenti penali in cui l'imputazione è di tratta di persone ai fini di sfruttamento lavorativo: la Procura di Potenza procede per i reati di associazione per delinquere finalizzata alla tratta di persone e sfruttamento lavorativo a carico di cinque persone accusate di aver reclutato tramite annunci pubblicati sui *social network* più di ottanta donne moldave, al cui arrivo in Italia sono stati sottratti i documenti e collocate in alcune strutture abitative a disposizione degli indagati in attesa di essere assegnate ad una famiglia, ove venivano impiegate in nero, in turni di lavoro massacranti a fronte di una retribuzione misera, che veniva quasi interamente versata ai loro aguzzini⁵⁵.

Tra "i settori dello sfruttamento sommerso" si colloca anche quello della ristorazione e delle attività turistico-ricettive: il *Laboratorio* ha intercettato solo 34 casi di sfruttamento relativi a questi due settori, distribuiti perlopiù omogeneamente tra Nord, Centro e Sud (**Fig. 10**). Come rilevavamo già nello scorso *Rapporto*, anche in questo settore, come nella vendita al dettaglio, la maggiore difficoltà nella rilevazione dello sfruttamento è da attribuire alla "copertura" contrattuale con cui viene formalmente assunta la manodopera, non corrispondente alle condizioni di lavoro effettivamente imposte ai prestatori d'opera. Anche in questo caso è interessante notare come sia cospicuo il numero di controlli (ben 15 su 34, oltre il 44%), da cui emergono numerose e gravi irregolarità nella gestione della manodopera, con la comminazione di sanzioni amministrative per violazione del T.U. sicurezza nei luoghi di lavoro, ma senza contestazione del delitto *ex art. 603-bis* c.p.

⁵³ Sul tema si rinvia agli studi di A. Sciurba, *La cura servile, la cura che serve*, in *Quaderni de L'Altro diritto*, 2015 e di L. Palumbo, *Grave sfruttamento e tratta nel lavoro domestico e in agricoltura in Italia: un'analisi critica degli strumenti di contrasto, prevenzione e tutela delle vittime*, Global Governance Programme, TRAFFICKO, 2016, reperibile al sito: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/42405/GGP_TRAFFICKO_2016_IT.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

⁵⁴ Sull'esistenza di una vera e propria di "tratta di colf e badanti" scrive su *Left* A. Cagioni, *La fabbrica degli sfruttati*, 19 giugno 2020, <https://left.it/2020/06/19/169394/>. Anche la Caritas ha rilevato un aumento di lavoratrici in questo settore che si sono rivolte alla struttura: <https://www.gazzettadireggio.it/reggio/cronaca/2023/04/27/news/un-centinaio-di-egiziani-lavora-in-nero-in-edilizia-in-citta-il-caporalato-esiste-1.100292062>.

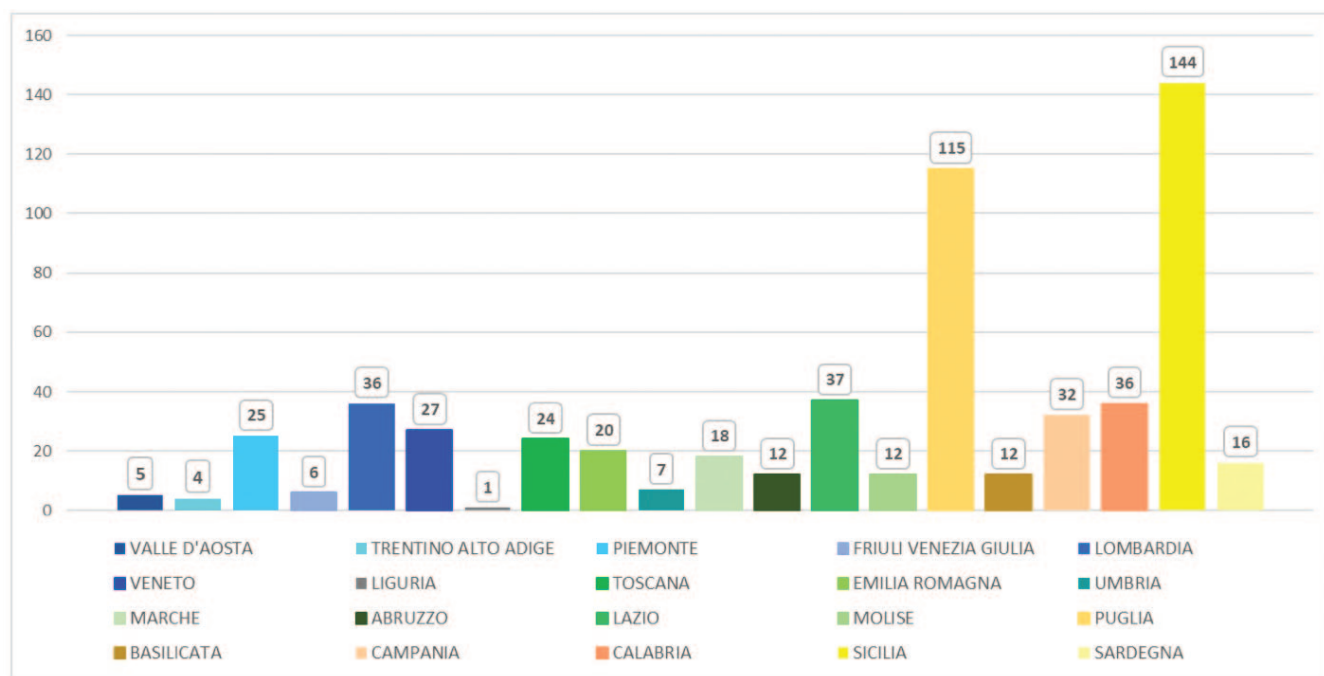
⁵⁵ In un altro procedimento di competenza della Procura di Bologna, le cui indagini sono note come *Operazione Blue Angels*, fatti del tutto simili sono stati qualificati diversamente dagli inquirenti, dove l'amministratrice di quattro società e cooperative attive nel settore di cura e assistenza alla persona è stata accusata di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: le badanti, circa trecento vittime, venivano reclutate anche in questo caso tramite annunci (su Internet, sui giornali o in manifesti pubblicitari affissi nei pressi delle fermate da cui partono gli autobus per l'Est Europa), per essere poi impiegate in condizioni di sfruttamento presso le famiglie.

Distribuzione per regione e tipologia di casi di sfruttamento in agricoltura

Rispetto al rapporto tra casi del settore agricolo e quelli degli altri settori economici, si rileva, come detto, che su un totale di 1249 notizie, 589 riguardano il settore agricolo (circa il 47%), quasi la metà del totale delle vicende complessivamente intercettate dal *Laboratorio*. Come già ampiamente notato nelle pagine precedenti, evidenziamo che il dato complessivo di 1249 inchieste include al suo interno anche quelle nelle quali non è stato possibile risalire al comparto economico, per cui, in realtà, niente esclude che i casi di sfruttamento in agricoltura possano essere molti di più. Tant'è che, come visto nel paragrafo precedente (§4.2), l'incidenza dello sfruttamento in agricoltura, se restringiamo l'analisi ai 983 in cui si è certi del comparto economico (**Fig. 10**), sale al 60%, ben più della metà dei casi di sfruttamento complessivamente rilevati.

Abbiamo già evidenziato come la maggior parte dei casi di sfruttamento lavorativo in agricoltura si concentrano nel Meridione. Il grafico sottostante mostra la concentrazione dello sfruttamento lavorativo in agricoltura in ciascuna Regione (**Fig. 11**).

Fig. 11 | La distribuzione per Regione dei casi di sfruttamento in agricoltura



Se si esamina la distribuzione dei casi sul territorio, i dati sembrano confermare che sull'emersione dello sfruttamento incidono due fattori: l'incidenza economica del settore agricolo e la "specializzazione" delle Procure nell'individuare. Progressivamente a questi due fattori se ne sta affiancando un terzo la cui incidenza, difficile da misurare con esattezza, è però sempre più evidente: lo sviluppo e quindi l'impatto dei progetti sociali, citati nel secondo paragrafo.

Al Nord, la regione in cui si concentra maggiormente lo sfruttamento lavorativo in agricoltura è la Lombardia, con 36 casi. Oltre il 47% delle vicende riguardano la nella provincia di Mantova (17 casi), confermando una tendenza già sottolineata nel precedente *Rapporto*. Significativi sono anche i 27 casi del Veneto e i 25 del Piemonte. In queste 3 Regioni si concentra circa l'85% delle inchieste (104 casi) per sfruttamento in agricoltura al Nord.

Per quanto riguarda il Piemonte, merita attenzionare il territorio di Asti, dove in 7 su 9 inchieste, lo sfruttamento agricolo riguarda la produzione e coltivazione dell'uva, per la produzione dei pregiati vini della zona (come il Barolo e il Moscato). Secondo quanto emerge dalla stampa e dai procedimenti a riguardo, i produttori della zona si rivolgono a intermediari (di nazionalità prevalentemente macedone) per reperire manodopera per la raccolta dell'uva, imponendo ai braccianti delle condizioni particolarmente degradanti. Particolarmente drammatici sono i fatti che riguardano un procedimento del 2024 della Procura di Asti – le cui indagini sono note come *Iron rod* – aperto a seguito delle segnalazioni di alcune associazioni preposte alla tutela dei diritti delle persone e dei lavoratori, che vede imputati due intermediari stranieri, accusati di aver reclutato lavoratori, di origine prevalentemente africana, pagati circa 6 euro l'ora a fronte di orari di lavoro estremamente estenuanti, in condizioni igienico-sanitarie precarie e sotto un costante controllo a vista, con minacce di non essere pagati o allontanati. Alcuni lavoratori dopo essersi lamentati per le condizioni in cui versavano, sono stati puniti con violenti pestaggi: in un caso è stato utilizzato un tondino di ferro prelevato dal filare di sostegno di una vigna che ha dato il nome all'operazione (appunto *Iron rod*). In un altro procedimento sempre del 2024, si procede per i reati ex artt. 603-*bis* c.p. e 22, co. 12 T.U.I. a carico di nove indagati, tutti cittadini di Paesi terzi, per aver reclutato circa 40 lavoratori, migranti irregolari sul territorio, di origine africana, e impiegati in condizioni di sfruttamento nei vigneti di Monferrato per la produzione del Barolo e di Moscato⁵⁶, mediante il meccanismo delle c.d. cooperative senza terra, cioè forme di esternalizzazione produttiva di manodopera per l'attività di raccolta dei prodotti⁵⁷. Sulla vicenda aveva svolto un'inchiesta anche l'emittente televisiva Al-Jazeera, riportando la storia di un lavoratore del Gambia che aveva raccontato di aver subito condizioni di lavoro disumane e di essere stato vittima durante il lavoro di episodi di razzismo. Questo è uno dei procedimenti che evidenzia l'importanza dei progetti che consentono ai mediatori di OIM di partecipare alle ispezioni dell'INL. Infatti, da un lato, le indagini erano iniziate nel 2023, a seguito di alcune ispezioni dell'Ispettorato del Lavoro con la collaborazione di alcuni mediatori culturali dell'OIM. Dall'altro la stessa OIM ha preso in carico 30 vittime consentendo a esse di ottenere il rilascio del permesso di soggiorno per grave sfruttamento lavorativo ed essere trasferiti e presi in carico da progetti del Sistema anti-tratta o del Sistema di Accoglienza Integrazione (SAI) in altre parti d'Italia, lontane dal luogo dello sfruttamento, con l'obiettivo di inserirli in diverse realtà imprenditoriali.

In Piemonte si segnala anche un procedimento della Procura di Cuneo, noto alla stampa come *Momo*, dal soprannome del caporale imputato, in cui sei imprenditori agricoli ed un caporale sono stati oggetto di un procedimento penale ex art. 603-*bis* c.p., per aver sfruttamento 20 lavoratori, quasi tutti africani, nella zona di Saluzzo. Molte delle vittime erano impiegate di giorno nei campi, a raccogliere frutta e, da mezzanotte alle 4 del mattino, in una cooperativa avicola, per un tempo complessivo pari anche a 20 ore al giorno, dormendo solo circa due ore prima di iniziare il turno serale. Spesso le vittime dormivano in azienda, per la cui sistemazione pagavano 50 euro mensili, corrisposti per dormire in 15 mq, senza riscaldamento⁵⁸.

⁵⁶ I lavoratori venivano reclutati alla stazione di Alba e caricati su dei furgoni direttamente nelle vigne, dove venivano impiegati senza contratto (a nero), sette giorni su sette per meno di 6 euro l'ora, per circa 12 ore di lavoro al giorno e alloggiavano accampati in baracche di fortuna lungo il fiume Tanaro, senza servizi igienici, né acqua corrente o elettricità, utilizzando in alcuni casi l'acqua del fiume per lavarsi e cucinare (v. <https://www.carabinieri.it/in-vostro-aiuto/informazioni/comunicati-stampa/operazione-contro-il-caporalato-nelle-langhe> e <https://www.ilfattoquotidiano.it/2024/03/26/caporalato-nelle-vigne-delle-langhe-9-indagati-40-lavoratori-sfruttati-pagati-meno-di-6-euro-lora-per-7-giorni-su-7/7492070/>).

⁵⁷ Le c.d. cooperative senza terra sono meccanismi di esternalizzazione della manodopera mediante abuso del contratto di appalto, dove si realizza un'utilizzazione indiretta di manodopera: solo formalmente i lavoratori lavorano sotto il potere direttivo e il controllo dell'appaltatore che, appunto, assume la forma cooperativa, con il vantaggio per l'appaltante – l'imprenditore committente titolare dell'azienda agricola – di avere manodopera facilmente disponibile e a basso costo. Per approfondimenti v. C. Inversi, *FARm_in_Formazione - Il mercato del lavoro in agricoltura, i lavoratori stranieri*, Università degli Studi di Milano, 2020, reperibile al sito: <https://www.project-farm.eu/wp-content/uploads/2021/05/Il-mercato-del-lavoro-in-agricoltura.-i-lavoratori-stranieri-1.pdf>.

⁵⁸ Il caso risale al 2021, nell'aprile del 2022 si è concluso il processo di primo grado con cinque condanne, tra cui tre emesse nei confronti dei datori di lavoro, e due assoluzioni. Al momento della redazione dello scorso Rapporto non avevamo a disposizione la sentenza.

Un altro procedimento, sempre di competenza della Procura di Cuneo, “vecchio” ma nuovo, cioè di cui abbiamo avuto solo per questo *Rapporto* gli atti, è un caso che evidenzia la “profughizzazione” dello sfruttamento. Si tratta di un’inchiesta per il reato di cui all’art. 603-*bis* c.p. a carico del titolare del C.A.S. di Racconigi che reclutava manodopera direttamente dal centro di accoglienza da impiegare nella raccolta della frutta per un’azienda agricola del territorio (ancora una volta in zona Saluzzo), il cui proprietario è anch’egli sotto procedimento. I lavoratori erano reclutati direttamente dal centro di accoglienza alle prime luci dell’alba e venivano impiegati in turni di nove ore al giorno in media, tutti i giorni, inclusa la domenica, a fronte dell’illecita decurtazione dalla paga, già misera, di 5 euro per il trasporto sui campi⁵⁹.

Più composita è la situazione al Centro Italia, con in testa il Lazio (con 37 casi), seguito dalla Toscana (24 casi), dall’Emilia Romagna (20 casi) e dalle Marche (18 casi).

Per quanto riguarda il Lazio, come è evidenziato dalle drammatiche notizie di cronaca e come testimonia l’incessante lavoro di Marco Omizzolo, è in Provincia di Latina che si concentra oltre il 51% dello sfruttamento agricolo della regione. La scorsa estate l’attenzione della pubblica opinione sul tema è stata attratta da un nuovo drammatico caso: la tragica morte di un bracciante indiano, Satnam Singh⁶⁰. A oggi nei confronti del datore di lavoro (un giovane italiano) si procede per omicidio volontario, ma le condizioni di lavoro della vittima – impiegato per almeno dodici ore al giorno, senza un regolare contratto – restano comuni a molti altri braccianti della comunità indiana e pakistana dell’Agro Pontino, di cui ormai da anni più voci denunciano le gravi condizioni di sfruttamento cui i lavoratori sono sottoposti.

Per quanto riguarda la Toscana, nonostante sia spesso agli onori della cronaca per lo sfruttamento lavorativo nel settore manifatturiero (come abbiamo visto nel §4.2.1), i dati segnalano il progressivo incremento di inchieste nel settore agricolo. Infatti, delle 24 inchieste in questo settore complessivamente intercettate sul territorio, ben 5 sono di nuova rilevazione (1 nel 2023 e 4 del 2024), ossia il 21%, una percentuale alta considerata la “lenta” emersione dello sfruttamento nei radar del *Laboratorio* per tutti i motivi più volte sottolineati. Le province di Livorno e Pistoia sono i territori in cui si concentra maggiormente la rilevazione di sfruttamento agricolo. Lo sfruttamento rilevato è interessante anche perché segnala la sua forte “profughizzazione” in questa regione.

Nel territorio della provincia di Pistoia, 3 inchieste su 6 riguardano il settore agricolo (il 50%), di cui una nel 2023 che ha visto imputati tre imprenditori agricoli di origine pakistana per associazione a delinquere finalizzata allo sfruttamento lavorativo (artt. 416 e 603-*bis* c.p.) ai danni di numerosi lavoratori (tot. 45) stranieri (perlopiù connazionali pakistani, ma anche senegalesi, peruviani e colombiani) tra cui prevalentemente richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale, e un italiano di Prato, impiegati come operai agricoli in alcune aziende dislocate nell’agro di Quarrata. Ai cittadini di Paesi terzi privi di titolo di soggiorno era stato promesso un regolare contratto di lavoro per poter regolarizzare la propria posizione sul territorio. La Procura di Pistoia ha accertato che ai lavoratori venivano trattenute importanti somme per “i servizi” prestati dai caporali. Dalla misera paga di circa 6 euro l’ora (600 euro al mese) a prescindere dall’orario effettivamente prestato, che è stato accertato essere molto esteso (dalle 5 del mattino fino alle 18.00-19.00 di sera), da cui venivano decurtati anche 130 euro per l’alloggio fornito dagli stessi caporali.

Di questa vicenda è degna di nota anche la circostanza che l’impiego di manodopera era caratterizzato dalla costante turnazione dei lavoratori presso le aziende, che venivano assunti/impiegati per pochi mesi (anche mediante regolare contratto) o per poche giornate. Dalla richiesta di rinvio a giudizio si apprende che i tre imputati fungevano da intermediari per le aziende agricole del territorio pistoiese, occupandosi del reclutamento, del trasporto e dell’organizzazione del lavoro, ricorrendo allo schema dei “serbatoi di manodopera” mediante fittizi contratti di appalto d’opera, atti a dissimulare vere e proprie somministrazioni di manodopera. In uno dei capi d’imputazione

⁵⁹ Il titolare dell’azienda presso cui erano impiegati i lavoratori ha definito la propria posizione patteggiando, previo versamento dei contributi e delle retribuzioni non versate ai braccianti.

⁶⁰ Secondo quanto ricostruito dagli inquirenti, la vittima si era amputata un braccio con un rullo avvolgi plastica trainato da un trattore durante la raccolta di meloni. A seguito dell’incidente, il datore di lavoro, invece di accompagnarlo all’ospedale per le cure mediche necessarie, lo ha abbandonato davanti al portone della sua abitazione, senza chiamare alcun rinforzo, con tanto di arto amputato riposto all’interno di una cassetta per ortaggi (v. <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2024/06/24/satnam-singh-morte-bracciante>). Sul caso si veda il volume di Marco Omizzolo e Balbir Singh, *Il mio nome è Balbir*, People, 2024.

di uno dei tre intermediari si legge che «l'azienda agricola a lui intestata e creata ad hoc per fungere da collettore e serbatoio di manodopera a buon mercato da adibire all'attività sui campi, nonché da pavento alla gestione occulta dell'attività» svolta da uno degli altri imputati.

Questa modalità operativa segnala che il “caporalato” in agricoltura non si nasconde solo dietro le ricordate “cooperativa senza terra”, ma anche dietro l'utilizzo di società schermo per “raccolgere” manodopera da impiegare “alla bisogna” con elusione della normativa giuslavoristica in tema di esternalizzazione della manodopera, evidenziato dalla Procura di Milano in relazione allo sfruttamento lavorativo realizzato nel settore della logistica e del manifatturiero (cfr. §§4.2.2 e 8).

Nel territorio pistoiese questa modalità, secondo le rilevazioni delle realtà sindacali⁶¹ e del terzo settore del territorio, contraddistingue le condizioni di sfruttamento diffuse nel comparto florovivaistico e floricolo interprovinciale di Lucca-Viareggio-Pistoia che, come secondo studi sul settore, è uno dei più importanti a livello non solo nazionale, ma anche europeo⁶². Tuttavia, nonostante ci siano numerose inchieste giornalistiche che da tempo denunciano l'utilizzo massiccio di fitofarmaci e l'abuso di sostanze chimiche nelle coltivazioni che inquinano massivamente il territorio⁶³, non abbiamo intercettato alcun caso di sfruttamento lavorativo della manodopera in questo settore specifico.

Nel territorio della provincia di Livorno si concentrano 5 casi di sfruttamento lavorativo agricolo (il 21% del totale dei casi della Toscana), dove la quasi totalità dei casi (5 su 6) riguardano il settore agricolo. Già nel precedente *Rapporto*, rilevavamo come i sindacati segnalano il dilagare dello sfruttamento lavorativo nell'uliveti e nei vigneti del Chianti fiorentino e nel territorio, appunto, livornese⁶⁴, quest'ultimo dato ora trova riscontro anche a livello giudiziario secondo le nostre ricerche. Di particolare rilevanza è un'indagine per sfruttamento avviata dalla Procura di Livorno nel 2023, a seguito della denuncia di un bracciante agricolo rimasto vittima di infortunio, nei confronti di nove imputati, tutti di nazionalità pakistana, per sfruttamento lavorativo (art. 603-bis c.p.) ai danni di venticinque lavoratori stranieri, di nazionalità pakistana e bangladesi, tutti richiedenti asilo. Gli imputati, che svolgevano il ruolo di caporali per alcune aziende del territorio, reclutavano i lavoratori direttamente dai *Centri di accoglienza straordinaria* (C.A.S.), in cui erano ospiti, per poi impiegargli per oltre 10 ore continuative nella pulitura dei vigneti e nella raccolta delle olive, a fronte di pochi euro (da 0,97 cent a 7 euro l'ora), senza versamento di alcun contributo previdenziale, sotto costante minaccia di licenziamento in caso di proteste o disobbedienza.

Questo procedimento è forse l'inchiesta recente in cui è più evidente il fenomeno di “profughizzazione” della manodopera sfruttata, che da tempo segnaliamo nel settore agricolo. Nel precedente *Rapporto* rilevavamo come la “profughizzazione” fosse molto diffusa al Nord, specie nel territorio lombardo⁶⁵, ma le riflessioni possono essere generalizzate a tutto il territorio nazionale, essendo una pratica sempre più diffusa trasversalmente nell'agricoltura italiana. Nella maggior parte delle inchieste in cui sono coinvolti richiedenti asilo, i lavoratori sono reclutati dai caporali direttamente nei C.A.S. – con, talvolta, la complicità degli stessi gestori delle strutture, come visto poco sopra in relazione al procedimento di competenza della Procura di Cuneo – e impiegati come braccianti nelle aziende agricole del territorio. Così come sembra confermarsi il dato che alla “profughizzazione” della manodopera si lega solitamente la con-nazionalità degli sfruttatori (siano essi caporali o datori di lavoro) che si servono della rete migratoria di un determinato gruppo etnico sul territorio, per reperire manodopera a buon mercato, e/o sulle precarie condizioni economiche dei richiedenti asilo.

61 V. <https://faicistoscana.it/caporalato-in-toscana/>.

62 Dà conto dello sfruttamento lavorativo nel settore florovivaistico pistoiese il *Laboratorio sulle disuguaglianze* dell'Università degli Studi di Siena, *Report finale progetto Demetra. Immigrazione e sfruttamento del lavoro. Forme di caporalato in agricoltura Toscana*, Febbraio 2023, pp. 217 e ss., reperibile al link: https://laboratoriosulledisuguaglianze.unisi.it/wp-content/uploads/sites/58/2023/03/DEMETRA_ReportSecondaParte.pdf.

63 Si rinvia a <https://www.lanazione.it/pistoia/cronaca/vivai-e-guerra-ai-pesticidi-il-caso-pistoia-a-report-aa32a5d8>.

64 Cfr. Osservatorio Placido Rizzotto FLAI-CGIL, *V Rapporto Agromafie e caporalato, “Toscana. Il caso di Livorno”*, 2020, pp. 257 e ss.

65 Facevamo riferimento in particolare a due procedimenti incardinati presso la Procura di Brescia, l'operazione *Demetra*, e l'operazione *Oro verde*, in cui erano vittime di sfruttamento richiedenti asilo impiegati nelle aziende vitivinicole del territorio. Per approfondimento, si rinvia al V Rapporto, cit., pp. 25 e ss.

Merita di essere sottolineato che grazie a un progetto ("APRES- Accompagnamento, PREvenzione, Sostegno e contrasto allo sfruttamento lavorativo", finanziato dalla Regione Toscana nelle more dell'attivazione del ricordato progetto SOLEIL) nei procedimenti su richiamati di Pistoia e Livorno gran parte delle vittime dello sfruttamento (tutte quelle che lo hanno richiesto) hanno avuto i permessi *ex art. 18-ter* T.U.I. e sono stati presi incarico per il reinserimento socio-lavorativo da una rete di enti di cui fanno parte la CGIL Regionale e L'Altro diritto.

Arrivando, infine, al Sud dove si concentrano, come detto, la maggior parte dei casi di sfruttamento in agricoltura, spiccano per importanza del fenomeno la Sicilia (144 casi), e la Puglia (115 casi), seguite dalla Calabria (36 casi) e dalla Campania (32). Rispetto allo scorso *Rapporto*, alla luce dei dati aggiornati al 2024, quindi, non è più la Puglia la regione che risulta avere il numero più consistente di casi di sfruttamento, ma la Sicilia: ad ogni modo, è in queste due regioni che si concentra la stragrande maggioranza dello sfruttamento agricolo del Sud, ossia il 71%⁶⁶. Le due provincie in cui si concentrano la maggior parte dei casi sono quella di Ragusa in Sicilia e quella di Foggia in Puglia⁶⁷. In Sicilia, la provincia di Ragusa conta ben 84 inchieste, ossia oltre la metà dei casi individuati sul territorio regionale, col coinvolgimento di aziende agricole operanti nel settore degli agrumi, della coltivazione in serre, dei carrubi o dell'allevamento. A seguire si colloca la provincia di Catania, con 11 procedimenti. Negli ultimi anni si sono registrate numerose inchieste relative allo sfruttamento di lavoratori impiegati nella raccolta stagionale di agrumi e, grazie alla preziosa collaborazione della Procura di Catania, ci è stato possibile monitorare l'andamento di uno dei procedimenti penali avviati nel 2022, in cui il sostegno fornito dall'OIM nell'ambito del Progetto *Di.Agr.A.M.M.I. di Legalità al Centro-Sud* ha portato alcuni braccianti di nazionalità marocchina a denunciare lo sfruttamento di cui erano vittime. Questi erano impiegati in turni di lavoro estenuanti, senza il riconoscimento di ferie, né di riposi settimanali, a fronte di una retribuzione irrisoria (circa 150-200 euro). Le indagini hanno portato la Procura a chiedere il rinvio a giudizio per l'imprenditore agricolo presso cui erano impiegati per sfruttamento del lavoro (art. 603-*bis* c.p.) ed estorsione (art. 629 c.p.)⁶⁸.

Per la Puglia, le inchieste si concentrano nel territorio della provincia di Foggia con ben 71 casi su 115 (il 62%), seguite dalla provincia di Taranto (14 casi) e dalla provincia di Bari, con 12 casi. Per il territorio di Foggia continuiamo a rilevare, come noto, che i lavoratori sfruttati stranieri, per la maggior parte di provenienza africana, privi di un regolare permesso di soggiorno sul territorio, risultano, nella quasi totalità dei casi, dimorare in alloggi fatiscenti ed in condizioni di assoluto degrado, presso gli insediamenti informali di Rignano Garganico e Borgo Mezzanone. Merita soffermarsi anche sulla provincia di Bari, perché quest'anno la locale Procura ha fornito per la prima volta al *Laboratorio* i materiali sulle indagini da essa condotte. Tra esse merita di essere segnalata l'indagine, nota come *Operazione Caporalis*, che ha visto il rinvio a giudizio di 14 persone (di cui due caporali e 12 titolari di 10 aziende agricole) per lo sfruttamento di 68 lavoratrici e lavoratori per la maggior parte italiani, che venivano pagati 4,60 euro all'ora a fronte di sette ore nei campi sotto il sole, senza la possibilità di riposarsi e lavorare in sicurezza. Le indagini sono scaturite dalla denuncia di una lavoratrice e hanno accertato che gli imputati arruolavano i braccianti agricoli con annunci su Facebook e scambi di informazioni sulle chat private di WhatsApp, pagandoli poi in nero metà del dovuto e, per intimidirli e costringerli a ubbidire, li minacciavano di ritorsioni spendendo il nome e asserendo di essere imparentati con i boss della camorra barese. Il procedimento appena analizzato va ad inserirsi tra molti altri in agricoltura del sud Italia⁶⁹, in cui la manodopera sfruttata è di nazionalità italiana⁷⁰ o comunitaria⁷¹.

⁶⁶ Come precisato già nel precedente *Rapporto*, il numero elevato di inchieste intercettate relative alla Provincia di Foggia e alla Sicilia con particolare riferimento alla provincia di Ragusa, è sicuramente determinato dal fatto che lo scorso anno abbiamo avuto modo, grazie al progetto *Di.Agr.A.M.M.I. Sud* di svolgere una ricerca specifica sulle inchieste delle Procure di Foggia e di Ragusa (in questa provincia anche grazie al già ricordato progetto *Trasformare la fascia trasformata*), cosicché per queste due Procure i dati delle inchieste rilevate dovrebbe effettivamente coincidere con quelle formalmente intraprese da ciascuna Procura.

⁶⁷ Data la loro rilevanza, sui procedimenti in questi territori riportiamo in appendice al presente *Rapporto*, nel solco del V *Rapporto*, due approfondimenti realizzati da Marta Lavacchini per Ragusa e Claudio De Martino e Giovanni Soccio per Foggia.

⁶⁸ Il processo si è concluso nel 2024 con la condanna dell'imprenditore alla pena di quattro anni, nove mesi e giorni dieci di reclusione e al pagamento della multa di 1.400 euro.

⁶⁹ Si rinvia al V *Rapporto*, cit., pp. 23 e ss.

⁷⁰ Del resto, fu proprio la morte di una bracciante italiana, Paola Clemente, a determinare nel 2015 l'avvio dei lavori parlamentari per la riforma dell'art. 603-*bis* c.p. con la Legge 199 del 2016.

⁷¹ Benché il termine corretto da un punto di vista tecnico-giuridico sia "cittadini dell'Unione europea" (o "eurounitari"), nel testo abbiamo deciso di utilizzare il termine "comunitari" (e le sue declinazioni) come sinonimo di appartenente all'UE poiché, benché anacronistico, è di facile comprensione e continua a essere utilizzato nel discorso comune, e talvolta nello stesso lessico giuridico, per far riferimento ai cittadini appartenenti agli Stati membri dell'Unione Europea.

(a partire dai casi delle donne romene nelle serre del ragusano)⁷², che, da un lato, mostrano come la manodopera autoctona non sia immune allo sfruttamento e, dall'altro lato, servono a sensibilizzare l'opinione pubblica sul fatto che lo sfruttamento lavorativo coinvolge non solo la manodopera straniera, ma anche i cittadini titolari «del- l'intero paniere dei diritti (politici, civili e sociali)»⁷³. Si ricorda a proposito, che uno dei procedimenti aperti per il reato di tratta di persone (art. 601 c.p.) in agricoltura, noto come operazione *Boschetari*, di competenza della Procura di Ragusa ma le cui indagini sono state coordinate dalla DDA di Catania per la gravità del fatto di reato contestato – di cui abbiamo ampiamente trattato nel *V Rapporto*⁷⁴ – riguarda proprio la tratta lavorativa di braccianti romeni, tra cui donne e minori.

La vicenda è simbolica di quanto già rilevavamo nello scorso *Rapporto* circa la composizione della manodopera sfruttata, specie in sud Italia, dove si concentra la maggior parte dei lavoratori agricoli sfruttati di nazionalità italiana.

⁷² Circa dal 2014 è emerso lo sfruttamento delle donne rumene nelle serre del ragusano, attenzionato tanto dalla stampa quanto dagli studiosi del settore: cfr. A. Sciarba, *La cura servile, la cura che serve*, cit.; e L. Palumbo, A. Sciarba, *The vulnerability of women migrant workers in agriculture and the EU: the need for a Human Rights and Gender based approach*, in *Study for the FEMM committee, European Parliament*, reperibile al sito: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604966/IPOL_STU\(2018\)604966_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604966/IPOL_STU(2018)604966_EN.pdf).

⁷³ D. Genovese, E. Santoro, *L'art 18 (t.u. immigrazione) e il contrasto allo sfruttamento lavorativo: la fantasia del giurista tra libertà e dignità*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 3, 2018, p. 546.

⁷⁴ Il caso ha interessato lo sfruttamento di alcuni cittadini rumeni (tra cui anche minorenni) che venivano impiegati nei campi del sud Italia come braccianti: i lavoratori, estremamente poveri, erano stati reclutati direttamente in Romania dai caporali (nella veste di conoscenti e parenti delle stesse vittime, tanto che alcune erano loro nipoti) dietro promessa di un impiego remunerativo in Italia, ma una volta giunti a destinazione erano stati privati dei documenti e costretti a lavorare per ripagare il debito contratto per il viaggio, in condizioni di estremo degrado e sfruttamento (sette giorni su sette, in qualsiasi condizione fisica e atmosferica, senza alcuna retribuzione e sotto la pressione costante di minacce di morte, oltre a subire violenze fisiche e sessuali). Le condizioni alloggiative erano perfino peggiori: i lavoratori erano sistemati in casolari semi-abbandonati nei pressi dei campi di lavoro, dove non avevano disponibilità di acqua calda né riscaldamento e veniva razionato e somministrato loro cibo avariato in evidente stato di decomposizione, consistente negli scarti del pasto consumato dai caporali. Inoltre, i malcapitati non potevano allontanarsi dal luogo di dimora se non sotto la vigilanza o in presenza degli stessi caporali che controllavano anche le comunicazioni private al telefono con i propri familiari, per impedire richieste di aiuto. Per un commento approfondito sulla vicenda giudiziaria si rinvia al *V Rapporto*, cit., pp. 33-34.

Le vittime dello sfruttamento

Gli atti a disposizione del *Laboratorio* consentono un rilevamento abbastanza accurato della nazionalità delle vittime di sfruttamento. Come mostra la Tabella sottostante (**Fig. 12**), siamo in grado di risalire alla provenienza geografica delle vittime in 840 su 1249 casi di sfruttamento relativamente a tutti i settori economici (circa il 67% delle vicende complessivamente intercettate). In 633 di questi 840 casi le vittime sono solo cittadini di Paesi terzi (quarta colonna), mentre in 95 sono tanto cittadini UE che cittadini di Paesi terzi (quinta colonna). Quindi nell'86% dei casi (728 su 840) sono coinvolti cittadini di Paesi terzi come vittime di sfruttamento. Il dato conferma che le vittime più colpite dallo sfruttamento lavorativo sono i lavoratori provenienti dai Paesi extra-UE, il cui stato di bisogno spesso è aggravato dalla precarietà del loro *status* giuridico.

Interessante però è anche che in 112 casi le vittime sono solo cittadini UE (sesta colonna), dato che, sommato ai 95 casi in cui le vittime sono *anche* cittadini di Paesi terzi, porta a 207 i casi (quasi il 25%) in cui le vittime sono cittadini comunitari. Inoltre, in più della metà di questi casi (105, ultima colonna Tabella sottostante) tra i lavoratori sfruttati ci sono cittadini italiani. I lavoratori italiani sono stati sfruttati nel 12,5% dei casi in cui è stato possibile individuare la provenienza delle vittime: non è un dato di poco conto.

Fig. 12 | La provenienza delle vittime

ANNI	TUTTI I SETTORI					
	Casi di sfruttamento	Casi in cui è stato possibile risalire alla provenienza delle vittime	Casi con vittime solo straniere (extra-UE)	Casi con vittime sia europee che straniere	Casi con vittime solo europee	Casi con vittime (solo o anche) italiane
PRE RIFORMA L. 199/2016	34	22	16	1	5	3
2016	15	11	9	1	1	1
2017	75	45	34	4	7	4
2018	128	83	53	8	22	17
2019	179	136	98	13	25	16
2020	174	124	94	13	17	20
2021	156	116	83	14	19	15
2022	157	100	79	18	3	11
2023	164	98	69	21	8	13
2024	167	105	98	2	5	5
TOTALE	1249	840	633	95	112	105

I dati, quindi, mostrano che non sono immuni dalle dinamiche dello sfruttamento neppure i cittadini comunitari (né, tra questi, quelli italiani), che, secondo la nostra rilevazione, risultano tra le vittime in un quarto dei casi. Il dato non desta scalpore in sé. In fin dei conti una spinta decisiva all'approvazione della legge 199 la dette la tragica morte, mentre lavorava nei campi di Andria per due euro l'ora⁷⁵, di una cittadina italiana, la signora Paola Clemente. Il dato relativo alla manodopera italiana vittima di sfruttamento è in crescita di 17 casi rispetto all'ultimo *Rapporto* (che contava 88 casi) di cui 5 relativi al 2024 e 12 "vecchi nuovi" casi. Quando si esamina l'andamento nel corso del tempo dei casi con vittime italiane si deve tener conto dell'entità di questi recuperi. Dalla Tabella emerge, infatti, come l'andamento nel corso del tempo delle vittime italiane sia crescente fino al 2020 e poi decrescente: questa decrescita è probabilmente destinata a sparire con la progressiva accessibilità agli atti giudiziari.

Il dato delle vittime comunitarie e italiane lascia perplessi perché, come abbiamo visto, i progetti per la protezione, in primo luogo sociale, delle vittime di sfruttamento e l'art. 18-ter T.U.I., lo strumento di protezione più innovativo e forte sul piano sociale, sono rivolti solo ai cittadini di Paesi terzi. I cittadini comunitari, compresi gli italiani, non godono di protezioni specifiche in quanto vittime di sfruttamento lavorativo. Nel caso dell'art. 18-ter T.U.I. il beneficio dell'accesso in deroga ai requisiti all'A.D.I. è collegato non all'accertamento dello sfruttamento (e alla collaborazione utile con le indagini relative a esso) ma al permesso di soggiorno, che naturalmente viene rilasciato solo ai cittadini di Paesi terzi, escludendo quindi tutti coloro che sono cittadini europei.

La problematica si poneva già per l'accesso al programma di protezione sociale previsto dall'art. 18 T.U.I. A questo articolo però, al momento dell'ingresso nell'Unione Europea di Romania e Bulgaria, fu aggiunto il comma 6-bis secondo il quale le disposizioni dell'articolo «si applicano, in quanto compatibili, anche ai cittadini di Stati membri dell'Unione europea»⁷⁶ (e quindi anche ai cittadini italiani), mentre una previsione analoga manca nell'art. 18-ter T.U.I. Affinché questa scelta non si configuri come una sorta di discriminazione "al contrario" bisogna che le protezioni sociali, non specificamente legate allo sfruttamento lavorativo, cui hanno diritto i cittadini italiani e comunitari raggiungono gli stessi risultati. Nel prossimo futuro sarà necessario un approfondimento specifico per capire se questo è vero.

Analizzando i dati in agricoltura alla provenienza delle vittime di sfruttamento nel settore agricolo (**Fig. 13**), si conferma il *trend* relativo a tutti i settori. Su 589 casi totali rilevati nel settore agricolo è stato possibile risalire alla provenienza delle vittime in 428 vicende, quasi il 73% delle vicende, una percentuale più alta di quella riscontrata in tutti i settori. In 378 di questi casi, ben l'88%, una percentuale leggermente superiore a quella che si riscontra in tutti i settori, tra i lavoratori vittime di sfruttamento ci sono stranieri: in 315 casi solo cittadini di Paesi terzi e in 63 casi tanto cittadini UE che di Paesi terzi. I dati confermano dunque il largo impiego di manodopera straniera e comunitaria in agricoltura già emerso nei *Rapporti* precedenti.

Se esaminiamo nella Tabella a fianco (**Fig. 13**) i dati dei cittadini UE vittime di sfruttamento e li confrontiamo con quelli complessivi, emerge che su 112 casi in cui sono coinvolti solo cittadini europei, 50 sono relativi al settore agricolo. Se poi prendiamo a riferimento il totale dei 207 casi in cui sono coinvolti solo o anche cittadini comunitari, relativo a tutti i settori (ricavato dalla somma della quinta e sesta colonna tabella celeste, **Fig. 12**) e lo confrontiamo con lo stesso dato in agricoltura di 113 casi (ricavato dalla somma della quinta e sesta colonna tabella verde, **Fig. 13**), notiamo che oltre la metà dei casi (il 54,59%) con lavoratori comunitari vittime di sfruttamento si colloca in agricoltura. In effetti i casi più eclatanti di sfruttamento di lavoratrici e lavoratori comunitari sono relativi alla provincia di Ragusa dove, come abbiamo accennato nel §5, già nel 2014 emerse, con grande rilievo anche mediatico⁷⁷, lo sfruttamento delle donne rumene nelle serre. Sempre la provincia di Ragusa è stato luogo in cui si è svolta l'operazione *Boschetari*, che, come accennato, ha visto imputati caporali romeni per il reato di tratta di persone ai danni di propri connazionali, impiegati in condizioni di estremo sfruttamento lavorativo e sessuale.

⁷⁵ Si veda la Relazione relativa all'indagine, istituita l'8 settembre 2015 dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali del Senato, in merito al decesso della sig.ra Paola Clemente, il 13.07.2015 in Andria (BA), <http://www.amlav.it/download/RelazioneDefinitivaCaporalato.pdf>.

⁷⁶ Per questo punto si rimanda alle considerazioni svolte nel *V Rapporto* §3, in particolare alla nota n. 20.

⁷⁷ Si vedano in particolare i due articoli pubblicati rispettivamente su *L'Espresso* a firma di Antonello Mangano, a fine 2014 e su *The Guardian* di Kelly nel 2017.

Fig. 13 | La provenienza delle vittime in agricoltura

ANNI	AGRICOLTURA					
	Casi di sfruttamento	Casi in cui è stato possibile risalire alla provenienza delle vittime	Casi con vittime solo straniere (extra-UE)	Casi con vittime sia europee che straniere	Casi con vittime solo europee	Casi con vittime (solo o anche) italiane
PRE RIFORMA L. 199/2016	14	11	8	1	2	0
2016	10	9	7	1	1	1
2017	45	23	14	3	7	2
2018	83	59	47	6	5	5
2019	99	66	42	9	15	5
2020	85	73	51	12	10	10
2021	75	55	41	9	5	6
2022	60	46	32	14	0	6
2023	54	39	30	6	3	3
2024	64	47	43	2	2	3
TOTALE	589	428	315	63	50	41

Se invece facciamo il raffronto della presenza tra le vittime dei cittadini comunitari all'interno del settore, vediamo che essi risultano vittime di sfruttamento in 113 casi, il 26%, una percentuale che è in linea con quella riscontrata in tutti i settori. I lavoratori e le lavoratrici italiani/e risultano vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura in 41 vicende, quindi circa il 39% di quelli relativi a tutti i settori (41 su 105). La percentuale di casi con cittadini/e italiani/e sfruttati/e rispetto a tutti i settori è decisamente più bassa, solo nel 36% (contro oltre la metà) dei casi in cui lo sfruttamento riguarda cittadini comunitari, e del 3% anche più bassa (il 9,5% rispetto al 12,5%) rispetto al numero complessivo di casi di sfruttamento di cui si conosce la nazionalità delle vittime.

Come abbiamo visto i cittadini di Paesi terzi risultano sfruttati in 728 degli 840 casi relativi a tutti i settori produttivi in cui è stato possibile ricostruire la nazionalità delle vittime (**Fig. 12**). I dati raccolti dal *Laboratorio* riescono a dare conto dello *status* giuridico di queste persone in 500 casi (più di due terzi) (**Fig. 14**). In 198 (sesta colonna) di questi 500 casi risultano coinvolti cittadini stranieri sia regolarmente che irregolarmente presenti sul territorio, mentre in 171 casi lo sfruttamento riguarda solo lavoratori stranieri privi di regolare permesso di soggiorno (quinta colonna) e nei restanti 131 casi solo cittadini stranieri regolari sul territorio. Questi dati confermano che la precarietà dello *status* giuridico dei lavoratori stranieri non è correlata solo alla condizione di irregolarità sul territorio, ma deriva anche dall'instabilità dei permessi di soggiorno, in particolare di quelli legati alla procedura di protezione internazionale, e dalla difficoltà, anche delle Questure, di orientarsi in essi che espongono i lavoratori regolari allo sfruttamento (tanto) quanto i lavoratori privi di permesso.

Fig. 14 Tutti i settori economici: status giuridico vittime, con dettaglio sulla “profughizzazione”

ANNI	TUTTI I SETTORI						
	Casi in cui è stato possibile risalire alla provenienza delle vittime	Casi in cui sono vittime di sfruttamento solo o anche cittadini stranieri	Casi in cui è stato possibile risalire allo status giuridico delle vittime	Casi con solo vittime senza permesso di soggiorno	Casi con vittime con e senza permesso di soggiorno	Casi con solo vittime con permesso di soggiorno	Casi con vittime solo o anche richiedenti asilo o titolari di protezione umanitaria
PRE RIFORMA L. 199/2016	22	17	15	6	7	2	7
2016	11	10	11	3	5	3	3
2017	45	38	25	9	6	10	10
2018	83	61	56	19	13	24	23
2019	136	111	81	23	21	37	30
2020	124	107	81	18	39	24	23
2021	116	97	47	19	25	3	6
2022	100	97	48	27	14	7	7
2023	98	90	55	12	32	11	8
2024	105	100	81	35	36	10	8
TOTALE	840	728	500	171	198	131	125

Scomponendo e ricomponendo i dati appena esposti, si ottiene che nella maggioranza delle inchieste in cui le vittime sono cittadini stranieri, i lavoratori sfruttati sono persone il cui stato di bisogno è costituito dalla condizione di irregolarità giuridica sul territorio, complessivamente coinvolti in 366 inchieste per sfruttamento (il 74%). Non è tuttavia affatto trascurabile il dato che riguarda le vittime straniere con regolare titolo di soggiorno: con 329 casi in totale (il 66%, dato dalla somma della quinta e sesta colonna), una percentuale che si avvicina ogni anno sempre più a quella relativa alle vittime irregolari. Se si guardano i dati diacronicamente, si nota che dall'entrata in vigore della legge 199 fino al 2020 gli stranieri regolarmente soggiornanti erano coinvolti in più inchieste rispetto a quelle in cui erano coinvolti lavoratori privi di titolo di soggiorno. Il rapporto, poi, si inverte dal 2021 ed è significativa la prevalenza dei casi con vittime irregolarmente soggiornanti nel 2024. Per le regioni già più volte dette, i dati degli ultimi anni vanno presi con cautela, per cui è possibile che essi si allineino a quelli degli anni fino al 2020.

Il fenomeno della “profughizzazione” dello sfruttamento in tutti i settori appare molto più marcato nei dati che ci ha fornito OIM sulla sua attività. Secondo questi dati (Fig. 15 ultime 3 colonne) tra il 2020-2024 OIM ha individuato 1297 lavoratori sfruttati, 345 di loro erano privi di permesso di soggiorno al momento del primo contatto con il mediatore (il 26%) mentre gli altri 952 (quasi il 74%) era regolarmente soggiornante. Dei lavoratori regolarmente soggiornanti OIM rileva che il 41% aveva un permesso di soggiorno per richiesta asilo (489 lavoratori), il 13% era titolare di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato (161 lavoratori) e il 7% era titolare di protezione internazionale (81 lavoratori)⁷⁸.

A commento di questi dati OIM, nel ricordato Report dei risultati ottenuti nel periodo 2020-2025 che ci ha gentilmente concesso di visionare, nota come «Sebbene l'irregolarità dello status giuridico aggravi senza dubbio la condizione di vulnerabilità, questi dati suggeriscono che anche i titolari di permessi di soggiorno comunemente considerati 'tutelanti' o 'stabili' non siano esenti dal rischio di cadere in situazioni di sfruttamento lavorativo. In questa lista, infatti, appaiono vittime con permessi di soggiorno di lungo periodo, titolari di protezione internazionale e di protezione speciale». È doveroso sottolineare che il commento è riferito a dati che rispetto alla Tabella sottostante comprendono anche il 2025⁷⁹.

Fig. 15 | **Confronto dati OIM su permessi di soggiorno e dati Laboratorio su irregolari e status giuridico⁸⁰**

ANNI	TUTTI I SETTORI									
	Casi in cui è stato possibile risalire alla provenienza delle vittime	Casi in cui sono vittime di sfruttamento solo o anche cittadini stranieri	Casi in cui è stato possibile risalire allo status giuridico delle vittime straniere	Casi con solo vittime senza permesso di soggiorno	Casi con vittime con e senza permesso di soggiorno	Casi con solo vittime straniere con permesso di soggiorno	Casi con vittime (solo o anche) richiedenti asilo o titolari di protezione umanitaria	Lavoratori stranieri vittime di sfruttamento (dati OIM-INL)	di cui richiedenti asilo o titolari di protezione umanitaria (dati OIM-INL)	di cui senza permesso di soggiorno (dati OIM-INL)
2020	124	107	81	18	39	24	23	85	29	11
2021	116	97	47	19	25	3	6	290	84	66
2022	100	97	48	27	14	7	7	261	83	67
2023	98	90	55	12	32	11	8	307	120	83
2024	105	100	81	35	36	10	8	354	158	118
TOTALE	543	491	312	111	146	55	52	1.297	474	345

Per apprezzare la differenza tra i dati relativi ai singoli lavoratori e lavoratrici assistiti/e da OIM e i dati in possesso del *Laboratorio* sulle inchieste riportiamo in modo sinottico le due tipologie di dati relativi agli anni successivi al 2020 (periodo in cui il confronto è possibile). Crediamo che questo raffronto possa aiutare a prevedere il futuro completamento dei dati relativi alle inchieste.

Se esaminiamo i dati del *Laboratorio* relativi al solo settore agricolo (**Fig. 16**) il punto di partenza dell'analisi sono i 428 casi in cui è stato possibile risalire alla nazionalità delle vittime. In 378 di questi casi, i lavoratori e le lavoratrici sfruttati/e sono cittadini/e di Paesi terzi. I casi in cui si è potuto risalire al loro *status* giuridico sono 191, quindi poco più della metà, una percentuale inferiore dei casi in cui si è potuto ricostruire questo dato prendendo in considerazione tutti i settori. In questi 191 casi risultano prevalenti, contrariamente a quanto registrano in tutti i settori, quelli che coinvolgono solo stranieri autorizzati al soggiorno (sono 67), la seconda categoria per numerosità è quella dei casi che coinvolgono solo stranieri senza autorizzazione al soggiorno (64 casi), meno numerosi sono i casi (60), prevalenti invece in tutti i settori, che coinvolgono entrambe le categorie. Quindi i casi che coinvolgono

⁷⁸ Tutti i dati citati sono ricavati da OIM, *Report dei risultati ottenuti nel periodo 2020-2025*, mentre il dato sui permessi di soggiorno lo abbiamo grazie ai dati interni cui l'OIM ci ha gentilmente dato accesso.

⁷⁹ L'OIM rileva che nel 2025 sono stati supportati 316 lavoratori: v. OIM, *Contrasto allo sfruttamento lavorativo e caporalato: il modello multi-agenzia per l'emersione e la tutela dei lavoratori e lavoratrici migranti. Report dei risultati ottenuti nel periodo 2020-2025*, p. 2.

⁸⁰ Si precisa che nella terzultima colonna, il dato relativo ai lavoratori vittime di sfruttamento supportati da OIM sono riportati nel loro *Report dei risultati ottenuti nel periodo 2020-2025*, mentre i dati disaggregati delle ultime due colonne, relative ai permessi di soggiorno e alla titolarità di permesso di soggiorno per richiesta asilo e/o speciale e/o protezione internazionale sono relative all'elaborazione dei dati interni cui OIM ci ha gentilmente dato accesso.

come vittime gli stranieri regolarmente soggiornanti sono addirittura leggermente prevalenti (127) su quelli che coinvolgono persone irregolarmente soggiornanti (124). Lo sguardo cronologico mostra che il rapporto tra le inchieste in cui le vittime sono irregolarmente soggiornanti e quelle in cui si sono regolarmente soggiornanti si evolve in modo analogo che guardando alle inchieste in tutti i settori ma con differenze annuali naturalmente meno marcate.

Fig. 16 | Agricoltura: status giuridico vittime, con dettaglio sulla c.d. profughizzazione

ANNI	AGRICOLTURA						
	Casi in cui è stato possibile risalire alla provenienza delle vittime	Casi con vittime di sfruttamento solo o anche cittadini stranieri	Casi in cui è stato possibile risalire allo status giuridico delle vittime	Casi con solo vittime senza permesso di soggiorno	Casi con solo vittime con e senza permesso di soggiorno	Casi con solo vittime con permesso di soggiorno	Casi con vittime solo o anche richiedenti asilo o titolari di protezione umanitaria
PRE RIFORMA L. 199/2016	11	9	3	0	1	2	2
2016	9	8	4	2	1	1	2
2017	23	17	1	0	1	0	5
2018	59	53	24	9	10	5	18
2019	66	51	27	10	5	12	16
2020	73	63	32	7	8	17	12
2021	55	50	22	8	5	9	1
2022	46	46	23	10	7	6	6
2023	39	36	17	6	3	8	6
2024	47	45	38	12	19	7	4
TOTALE	428	378	191	64	60	67	72

Per quanto riguarda i cittadini di paesi terzi spesso privi di permesso di soggiorno nelle regioni del Nord si riscontra la tendenza di molti imprenditori stranieri ad approfittarsi dello stato di bisogno di altri lavoratori stranieri (spesso connazionali), facendo leva sulla rete migratoria di un determinato gruppo etnico sul territorio, per reperire manodopera a buon mercato, e/o sulle precarie condizioni economiche dei richiedenti asilo. Il dato più eclatante si riscontra nel Mantovano, dove in 8 su 15 procedimenti gli imprenditori agricoli sono di nazionalità straniera (prevalentemente bangladese) e impiegano manodopera esclusivamente straniera, sia regolarmente che irregolarmente presente sul territorio. È significativa un'inchiesta di competenza della Procura di Pordenone, in cui si procede nei confronti di due cittadini pakistani per i reati di sfruttamento del lavoro, di estorsione e per la violazione della normativa del Testo Unico Sicurezza (D.Lgs. 81/2008) ai danni di quattordici connazionali, tutti richie-

denti asilo giunti in Italia tramite la “rotta balcanica”, impiegati come braccianti nei vitigni del Friuli Venezia Giulia e del Veneto: i lavoratori erano stati reclutati dietro la falsa promessa di un impiego ben retribuito e dell’ottenimento in tempi rapidi di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, salvo poi scoprire l’inganno ed essere costretti a lavorare in condizioni di sfruttamento, in turni giornalieri fino a 12 ore a fronte di un compenso orario di 5/6 euro, che per la maggior parte era estorto loro dai caporali a titolo di “rimborso” per sostenere le inesistenti spese per le pratiche legate ai loro permessi di soggiorno. La vicenda merita menzione anche perché l’attività investigativa è stata avviata a seguito della denuncia dei lavoratori – grazie all’aiuto della CGIL e degli operatori del terzo settore – a favore di una trentina dei quali (due terzi) sono stati rilasciati i permessi di soggiorno prevalentemente ex artt. 22 comma 14-*quater* e 18 T.U.I.

L’alto numero di inchieste, specie in agricoltura, in cui sono sfruttati cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti conferma, però, che lo stato di bisogno per i lavoratori stranieri si fonda non sulla irregolarità dello *status* giuridico ma sulle difficoltà di accesso al lavoro con una remunerazione che consenta di avere un’abitazione e, come garantisce l’art. 36 della Costituzione, una vita dignitosa anche alla famiglia, pure se questa vive nel paese di origine. Queste difficoltà conseguono sicuramente la mancanza di un permesso di soggiorno ma non sono superate dalla sua esistenza.

Quanto appena rilevato è ancora più evidente se si considera la cosiddetta “profughizzazione” ossia il numero di inchieste in cui risultano vittime con permessi di soggiorno legati alla procedura di richiesta di protezione internazionale. In tutti i settori (**Fig. 14** ultima colonna) i casi in cui le vittime appartengono a questa categoria sono 125 (11 in più rispetto allo scorso *Rapporto*, di cui 7 “vecchi nuovi casi” e 4 casi relativi al 2024) che rappresentano il 38% dei casi in cui sono vittime stranieri regolarmente soggiornanti. In agricoltura i 75 casi che vedono tra le vittime persone legate al percorso di protezione internazionale rappresentano ben il 56% dei casi in cui le vittime sono stranieri/e regolarmente soggiornanti. Questo dato assume un significato notevole se consideriamo che, come detto, in questo settore questa categoria di inchieste prevale su quella con vittime irregolarmente soggiornanti.

Merita di essere sottolineato che il fenomeno della “profughizzazione” del lavoro in agricoltura si manifesta nelle inchieste al momento soprattutto al Nord, dove si registrano complessivamente 20 su 65 procedimenti per sfruttamento ai danni di richiedenti asilo in agricoltura. Nella maggior parte delle inchieste per sfruttamento sul territorio lombardo sono coinvolti richiedenti asilo, molto spesso reclutati dai caporali direttamente nei centri di accoglienza (C.A.S.) – con, talvolta, la complicità degli stessi gestori delle strutture – e impiegati come braccianti nelle aziende vitivinicole del territorio. Particolarmente significativi in tal senso sono due procedimenti incardinati presso la Procura di Brescia, l’operazione *Demetra*, in cui sono imputati sia i datori di lavoro (due imprenditori agricoli bresciani) sia i tre caporali stranieri per lo sfruttamento lavorativo di oltre cento richiedenti asilo nella raccolta dell’uva nei vigneti di Franciacorta, e l’operazione Oro verde, dove la Guardia di Finanza ha sgominato un sistema organizzato di sfruttamento di oltre duecento braccianti, in larga parte richiedenti asilo, reclutati direttamente presso le strutture di accoglienza e impiegati in condizioni di sfruttamento nelle aziende vitivinicole del territorio e oltre, in una rete ben ramificata in tutto il nord Italia.

Il rapporto tra inchieste e denunce dei lavoratori

In questo paragrafo mettiamo a fuoco le denunce dei lavoratori sfruttati. Infatti, alla luce dei programmi di contrasto allo sfruttamento descritti al §2, riteniamo le denunce il più significativo indicatore di quanto i lavoratori si sentono supportati nell'esporsi non solo all'autorità giudiziaria senza paura di ripercussioni giuridiche derivante dal loro *status*, ma anche rispetto alle ritorsioni dei propri datori di lavoro e al rischio di perdere quei pochi soldi che comunque il lavoro sfruttato garantisce loro. Il timore delle conseguenze dell'intervento dell'autorità giudiziaria per il proprio *status* dovrebbe essere ingiustificato, anzi questo intervento dovrebbe, grazie ai permessi previsti dal T.U.I. agli artt. 18, 22 comma 12-*quater*, prima, e, ora 18-*ter*, apparire come lo strumento che consente (finalmente) una stabile presenza regolare. I dati raccolti dal *Laboratorio* mostrano però che in alcuni territori – specie al Nord⁸¹ – si registra ancora un elevato numero di casi in cui a seguito del procedimento penale avviato contro il datore di lavoro (e/o caporale) per sfruttamento lavorativo la dovuta comunicazione della contravvenzione per il soggiorno irregolare non è rapidamente neutralizzata dall'avvio delle pratiche per il rilascio di uno dei permessi di soggiorno previsti per le vittime di sfruttamento lavorativo, e il conseguente inserimento in percorsi protetti, ma sfocia nell'avvio delle pratiche per l'espulsione (v. §5). Questa *bad practice* ha l'effetto di scoraggiare la denuncia per timore delle autorità, contribuendo ad aumentare il "sommerso" e ad alimentare la spirale stessa dello sfruttamento. I primi mesi successivi all'entrata in vigore dell'art. 18-*ter* T.U.I.⁸² mostrano l'emergere di un'altra *bad practice* che scoraggia l'emersione dei lavoratori sfruttati, saldando i loro interessi con quelli degli sfruttatori. Questa riguarda non i lavoratori irregolarmente presenti sul territorio ma quelli che sono in attesa della decisione sulla loro richiesta di protezione internazionale: al momento del rilascio del permesso di soggiorno *ex art. 18-ter* T.U.I. talvolta le Questure richiedono ai lavoratori non la rinuncia al permesso di soggiorno per richiesta asilo, come dovrebbero, ma quella alla procedura di asilo. Questa richiesta è evidentemente illegittima dato che la protezione internazionale può essere richiesta anche da chi è regolarmente soggiornante sul territorio italiano e che ogni richiedente ha diritto all'esame della domanda previsto dall'ordinamento nazionale e comunitario.

Gli interventi – finanziati da tutti i progetti rapidamente ripercorsi nel §2, finalizzati a garantire, indipendentemente dal tipo di permesso di soggiorno di cui sono titolari, alle vittime di sfruttamento il supporto giuridico e quello socio-lavorativo – sono stati messi in campo proprio per liberare i/le cittadini/e di Paesi terzi di tutte queste paure. Il dato sulle denunce rappresenta, quindi, indirettamente, anche un indicatore del loro successo. È praticamente impossibile, in base alle informazioni che abbiamo, valutare l'impatto dei singoli progetti. Quello che riusciamo a fare è dare qualche indicazione sull'impatto degli interventi delle *task-force* INL-OIM. Questo grazie, come detto, alla gentile collaborazione dell'OIM che non solo ci ha permesso di consultare prima della pubblicazione il loro *Report dei risultati ottenuti nel periodo 2020-2025*, in modo da poterne tener conto in fase di stesura del nostro *Rapporto*, ma ci ha anche fornito molti dati disaggregati per anno in modo da poterli comparare con quelli da noi raccolti. Questa disponibilità non è stata di poco conto per la nostra analisi perché, come mostrano i dati che di seguito illustriamo, gli interventi delle *task-force* INL-OIM rappresentano sicuramente, a oggi, il fattore più significativo e capillare di comunicazione del sostegno istituzionale alle vittime di sfruttamento e molte delle loro prese in carico in altri progetti che fanno seguito a questi interventi.

Nella Tabella della pagina seguente (**Fig. 17**) sono posti in relazione i numeri dei lavoratori considerati vittime di sfruttamento lavorativo dagli ispettori e le ispettrici dell'INL, il sottoinsieme di questi emersi nel corso delle ispezioni condotte dalle *task-force* congiunte INL-OIM, i procedimenti penali – a prescindere dal loro esito – avviati di cui il *Laboratorio* ha notizia, quelli che, dalle notizie che abbiamo raccolto, risultano avviati a seguito della denuncia dei lavoratori sfruttati e infine i lavoratori che sono stati supportati dall'OIM nello sporgere denuncia. I dati riportati sono relativi al periodo successivo al 2020, anno da cui abbiamo i dati forniti dall'OIM.

⁸¹ Tale prassi giudiziaria si riscontra principalmente nelle Procure di Mantova, di Padova e di Bergamo.

⁸² Come detto alla nota 26, abbiamo scelto di non rilevare sistematicamente i dati relativi al rilascio di questo tipo di permesso, però sulla scorta dei dati dell'OIM esposti nel *Report dei risultati ottenuti nel periodo 2020-2025* si può parlare comunque di successo di questo nuovo strumento. Infatti, considerando anche il 2025 l'OIM riporta che negli interventi da lei seguiti sono stati rilasciati 704 (che corrispondono a circa il 44% dei lavoratori presi in carico) proposte/pareri per permessi di soggiorno per vittime di sfruttamento.

Fig. 17 | Casi di sfruttamento, rilevamento INL e procedimenti penali avviati: incidenza delle denunce dei lavoratori sfruttati e impatto supporto OIM⁸³

ANNI	TUTTI I SETTORI					
	Segnalazioni n. lavoratori per caporalato/sfruttamento lavorativo (dati INL)	Lavoratori vittime di sfruttamento (dati OIM-INL)	Casi di sfruttamento rilevati dal Laboratorio	Procedimenti penali per sfruttamento individuati dal Laboratorio	Procedimenti penali avviati su denuncia dei lavoratori con incidenza percentuale (%) sul totale (dati Laboratorio)	Denunce supportate da OIM (dati OIM-INL)
2020	1.490	85	174	150	13 (9%)	84
2021	1.352	290	156	131	16 (12%)	254
2022	1.051	261	156	128	19 (15%)	244
2023	3.208	307	161	124	12 (10%)	264
2024	1.226	354	164	122	13 (11%)	309
TOTALE	8327	1297	811	655	54 (8%)	1155

Il primo dato che emerge, a conforto di quanto già evidenziato, è la percentuale costantemente crescente dei lavoratori individuati dalle *task-force* OIM-INL (colonna 3) sul complesso dei lavoratori sfruttati individuati nelle ispezioni INL (seconda colonna): nel 2020 questa percentuale era inferiore al 6%, nel 2021 sale al 21,44%, nel 2022 quasi al 25%, nel 2023 scende al 9,5% ma è un dato isolato dovuto alla già segnalata anomalia dei dati sulle ispezioni in quell'anno che ha portato alla triplicazione della segnalazioni, tant'è che nell'anno successivo, il 2024, in cui le segnalazioni riprendono il *trend* di crescita regolare, anche la percentuale di casi individuati dalle *task-force* riprende lo stesso *trend* sfiorando il 29%. Questo dato è molto importante perché, come emerge dal confronto tra la seconda e l'ultima colonna della tabella soprastante, nella stragrande maggioranza dei casi (quasi il 90%) all'individuazione di un/a lavoratore/trice sfruttato/a, fatta dalle *task-force*, segue un supporto alla denuncia operato dall'OIM.

La quarta e la quinta colonna della **Fig. 17** riportano i dati già noti sui casi di sfruttamento rilevati dal laboratorio e i casi in cui ci risulta avviato un procedimento penale, la quinta riporta i casi in cui abbiamo registrato, dalle notizie in nostro possesso, la presenza di una denuncia e la percentuale di questi casi sul complesso dei procedimenti penali avviati. Occorre precisare che, come già sottolineato, l'OIM e l'INL raccolgono dati di natura diversa da quelli rilevati dal *Laboratorio*: l'OIM e l'INL forniscono il numero di vittime intercettate, l'OIM anche il loro *status* giuridico e la loro nazionalità, quante di esse hanno presentato denuncia e quante di esse sono state messe in protezione. I dati del *Laboratorio* si riferiscono, invece, al numero di inchieste, rilevando quelle in cui sono state segnalate denunce dei lavoratori. Ogni inchiesta ha naturalmente un numero di vittime diverso (da una a molte decine) e quindi i dati non sono *ictu oculi* comparabili, ma il loro confronto è utile a corroborare le linee di tendenza che le due ricerche rivelano e a sollecitare una riflessione su di esse. Nella valutazione dei due dati è importante tener

⁸³ Si precisa che i dati relativi alla terza colonna, ossia ai lavoratori vittime di sfruttamento supportati dall'OIM, sono quelli riportati nel loro *Report dei risultati ottenuti nel periodo 2020-2025*, mentre i dati disaggregati dell'ultima colonna, relativa alle denunce supportate, disaggregate per anno, sono relative all'elaborazione dei dati interni cui l'OIM ci ha gentilmente dato accesso.

conto anche del fatto che i dati forniti tanto dall'OIM quanto dall'INL sono completi anche per gli anni recenti e non scontano i, più volte sottolineati, tempi (molto) lunghi dei dati forniti dalle Procure.

Il confronto mostra che i dati OIM segnano un aumento costante non solo dei lavoratori e delle lavoratrici supportate nella denuncia, ma anche una crescita costante, come abbiamo accennato, della loro percentuale sul complesso dei lavoratori sfruttati individuati dalle *task-force*. I dati relativi alle denunce da noi raccolti invece mostrano un andamento leggermente crescente ma molto ondivago. Per evidenziare questa differenza nella sottostante Tabella (**Fig. 18**) riportiamo la serie cronologicamente completa (non limitata agli anni in cui è possibile il confronto con i dati OIM) dei dati in possesso del *Laboratorio*, confrontando quello che è successo in tutti i settori e quello che è avvenuto nel settore agricolo per il quale l'OIM non ci ha fornito i dati disaggregati sulla denuncia ma solo quelli dei lavoratori vittime di sfruttamento assistiti durante i suoi interventi (**Fig. 19**).

Fig. 18 | **Casi di sfruttamento, procedimenti penali avviati e incidenza delle denunce: tutti i settori e agricoltura a confronto**

ANNI	TUTTI I SETTORI			AGRICOLTURA		
	Casi sfruttamento	Procedimenti penali avviati	di cui su denuncia dei lavoratori	Casi sfruttamento	Procedimenti penali avviati	di cui su denuncia dei lavoratori
PRE RIFORMA L. 199/2016	34	31	4 (12,9%)	14	13	1 (7,69%)
2016	15	14	3 (21,4%)	10	10	1 (10%)
2017	75	71	3 (4,22%)	45	43	2 (4,65%)
2018	128	119	6 (5%)	83	70	2 (2,65%)
2019	179	171	19 (11%)	99	91	10 (10,98%)
2020	174	150	13 (8,6)	85	73	9 (12,3%)
2021	156	131	16 (12,2%)	75	65	7 (10,76%)
2022	157	129	20 (15,5%)	60	43	9 (20,93%)
2023	164	127	12 (9,44%)	54	44	11 (25%)
2024	167	125	13 (10,4%)	64	42	9 (21,4%)
TOTALE	1.249	1.068	109 (10,20%)	589	494	61 (12,34%)

In primo luogo, va detto che, rispetto allo scorso *Rapporto*, in cui registravamo un totale di 82 procedimenti avviati a seguito della denuncia dei lavoratori, i casi in cui è presente la denuncia del lavoratore (quarta colonna per tutti i settori) sono saliti complessivamente a 109 con un incremento di 27 denunce: 14 “vecchi nuovi casi” (+1 nel 2016, + 1 nel 2017, +6 nel 2019, +1 nel 2020, +4 nel 2021, +2 nel 2022, + 1 nel 2023) e 13 casi di procedimenti su denuncia nel 2024. Il dato relativo al 2024 di 13 casi, come primo dato, non incrementato dall’afflusso progressivo dei dati per il venire meno del segreto istruttorio, è già in linea con i dati relativi al 2023 (12 denunce) e 2020 (13 denunce). Il dato più significativo che emerge però è quello relativo all’incidenza delle denunce in inchieste

sul settore agricolo, che non solo è leggermente più alto rispetto a quello in tutti i settori (di due punti percentuali), ma soprattutto segnala che le denunce in questo settore sono oltre la metà, il 55%, delle denunce che abbiamo individuato complessivamente.

Quindi se si considera la percentuale in generale, ossia l'incidenza, dei procedimenti avviati su denuncia dei lavoratori sul totale dei procedimenti penali, questa è ancora molto bassa, cioè poco più del 10% rispetto a quelli complessivamente individuati (109 su 1068). Tuttavia, se si considera l'incidenza annuale delle denunce sui procedimenti penali, si nota che il dato totale è sensibilmente influenzato verso il basso dal periodo che va dagli anni pre-riforma dell'art. 603-*bis* c.p. (2011-2015) al 2018, dove le denunce sono pochissime (tot. 16 su 235, cioè il 7%), quando cioè ancora i programmi di protezione delle vittime non erano oggetto di specifico potenziamento e attenzione né da parte delle politiche legislative né degli operatori giuridici e sociali. Il dato, invece, sale dal 2019 in poi stabilizzandosi sopra il 10% con un picco nel 2022 quando le denunce sono 20 su 129 procedimenti penali avviati, ossia circa il 16%. Guardando la tendenza del dato nel corso degli anni, si registra un netto aumento delle denunce dal 2019 in poi – si noti che si passa da 6 nel 2018 a ben 19 nel 2019 – che raggiunge il picco nel 2022 (con 20 procedimenti) e, considerando la fisiologica incompletezza dei dati relativi all'ultimo biennio 2023-24, sulla scorta dei dati OIM, si può parlare di un *trend* decisamente in crescita delle denunce dei lavoratori, in particolare nel settore agricolo.

Se si analizza l'andamento cronologico delle denunce in agricoltura si vede che con la vecchia formulazione dell'art. 603-*bis* c.p., quella pre-legge 199, le denunce, rispetto alle azioni penali esercitate, erano percentualmente molto inferiori nel settore agricolo che nel complesso di tutti i settori produttivi e questa differenza si accentua nei primi mesi di applicazione della nuova fattispecie. Nel 2017 le due percentuali si allineano, ma nell'anno successivo la percentuale in tutti i settori è quasi il doppio di quella in agricoltura. Nel 2019 le due percentuali tornano ad allinearsi, nel 2020 quella delle denunce in agricoltura è quasi di un terzo maggiore, mentre nel 2021 è leggermente inferiore. Poi dal 2022 diventa nettamente maggiore: di circa un quarto nel primo anno, per diventare di oltre il doppio nei due anni successivi. Questo andamento ha portato la percentuale dei procedimenti in cui si riscontra una denuncia nel settore agricolo non solo a recuperare il *deficit* dei primi anni di vigenza del 603-*bis* c.p. (vecchia e nuova formulazione) ma, come detto, a superare la percentuale che si riscontra nel complesso delle inchieste per sfruttamento lavorativo.

Come detto, l'OIM ci ha fornito i dati disaggregati per anno dei lavoratori presi incarico negli interventi delle *task-force*. La Tabella sottostante (**Fig. 19**) mostra che poco meno di due terzi dei lavoratori assistiti dall'OIM durante gli interventi delle *task-force* erano impiegati nel settore agricolo: se proiettiamo la percentuale delle denunce in tutti i settori su questo, abbiamo che circa 700 denunce su 1155 complessive riguardano questo settore.

Fig. 19 | Dati Laboratorio su denunce e lavoratori presi in carico dall'OIM

TUTTI I SETTORI					AGRICOLTURA			
ANNI	Casi di sfruttamento rilevati dal Laboratorio	Procedimenti penali rilevati dal Laboratorio	Procedimenti penali avviati su denuncia dei lavoratori con incidenza percentuale (%) sul totale	Lavoratori vittime di sfruttamento (dati OIM-INL)	Casi di sfruttamento (dati Laboratorio)	Procedimenti penali avviati (dati Laboratorio)	Procedimenti penali avviati su denuncia dei lavoratori con incidenza percentuale (%) sul totale	Lavoratori vittime di sfruttamento (dati OIM-INL)
2020	174	150	13 (9%)	85	85	73	9 (12,3%)	73
2021	156	131	16 (12%)	290	75	65	7 (10,76%)	233
2022	157	129	20 (15%)	261	60	43	9 (20,93%)	190
2023	164	127	12 (10%)	307	53	43	11 (25%)	183
2024	167	125	13 (11%)	354	63	41	9 (21,4%)	149
TOTALE	818	662	55 (8,3%)	1.297	336	265	61 (12,34%)	828

Nella Tabella sottostante (**Fig. 20**) le denunce vengono distinte per macroaree geografiche, dando conto anche della loro distribuzione nel settore agricolo. La scomposizione geografica mostra che le denunce dei lavoratori sono nel complesso più numerose nel Sud, un *trend* che, a partire dall'entrata in vigore della legge 199, si manifesta di anno in anno: su 109 denunce, 28 riguardano procedimenti incardinati nelle Procure del Nord, 31 nel Centro e 50 al Sud, in tutti i settori, mentre in agricoltura 11 sono le denunce al Nord, 15 al Centro e 35 al Sud su un totale di 61 procedimenti avviati su denuncia dei lavoratori.

Fig. 20 | La distribuzione delle denunce sul territorio nazionale

ANNI	TUTTI I SETTORI				AGRICOLTURA			
	Totale procedimenti avviati su denuncia	NORD	CENTRO	SUD	Totale procedimenti avviati su denuncia	NORD	CENTRO	SUD
PRE RIFORMA L. 199/2016	4	2	1	1	1	1	0	0
2016	3	0	1	2	1	0	0	1
2017	3	0	0	3	2	0	0	2
2018	6	2	1	3	2	0	1	1
2019	19	3	6	10	10	0	2	8
2020	13	3	4	6	9	3	2	4
2021	16	8	4	4	7	1	2	4
2022	20	6	6	8	9	3	2	4
2023	12	4	2	6	11	3	2	6
2024	13	0	6	7	9	0	4	5
TOTALE	109	28	31	50	61	11	15	35

Appare significativo, come già in parte rilevato sopra, che oltre la metà di procedimenti (61 su 109) in cui si riscontra una denuncia dei lavoratori sia relativa al settore agricolo e che, in questo settore, i procedimenti penali in cui si riscontrano le denunce dei lavoratori si trovano soprattutto al Sud (35 dei 61 procedimenti in cui si riscontra una denuncia) ossia oltre il 57%.

Lo sfruttamento lavorativo penalmente rilevante: le strategie repressive

Delle 1249 vicende di sfruttamento complessivamente rilevate dal *Laboratorio*, in 1068 casi lo sfruttamento è stato ritenuto penalmente rilevante dagli inquirenti, dando origine ad un procedimento penale, ossia in circa l'86% delle vicende⁸⁴. Il dato è evidenziato nella precedente Tabella **Fig. 18**, in cui si sono confrontati i casi di sfruttamento rilevati dal *Laboratorio* con i procedimenti penali avviati e l'incidenza delle denunce dei lavoratori sfruttati (v. §7). In 1031 di questi 1068 procedimenti siamo riusciti a risalire con precisione al capo d'accusa contestato dalle Procure a fronte della singola vicenda di sfruttamento, mentre nei restanti 27 procedimenti si è appresa la notizia certa (dai *media*) dell'avvio di un procedimento penale a fronte della vicenda di sfruttamento, ma senza avere certezza sulla qualificazione penale del fatto storico di reato.

Nella Tabella della pagina seguente (**Fig. 21**) sono suddivisi per anni e per fattispecie penali i procedimenti penali avviati dalle Procure della Repubblica a fronte di fatti storici qualificabili come "sfruttamento lavorativo"⁸⁵. Aggregando tra loro i dati, si ricava che in 883 procedimenti è stato contestato l'art. 603-*bis* c.p. (ossia nell'86% dei procedimenti), di cui in 732 come unica fattispecie (il 71% sul totale dei procedimenti avviati per sfruttamento). Nei restanti 151 procedimenti, l'art. 603-*bis* c.p. è stato contestato in concorso con altre fattispecie: in 47 procedimenti in concorso con il reato di occupazione di cittadini stranieri privi di permesso di soggiorno (art. 22, co. 12 e 12-*bis* D. Lgs. 286/1998)⁸⁶; in 34 procedimenti per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (art. 12, co. 3 *ter* e 5 D. Lgs. 286/1998); in 43 procedimenti è stato contestato il reato di estorsione (art. 629 c.p.); infine, in 7 procedimenti i fatti sono stati ricondotti solo o anche nell'alveo del delitto di riduzione o mantenimento in condizioni di schiavitù o servitù (art. 600 c.p.) e in 4 procedimenti solo o anche nel delitto di tratta di persone (art. 601 c.p.). Rispetto al dato totale, poi, nei restanti 148 procedimenti in cui non si procede per 603-*bis* c.p., in 118 procedimenti è stato contestato l'art. 22, co. 12 o 12-*bis* T.U.I. come unica fattispecie, in 12 procedimenti la contestazione è l'art. 12 T.U.I., in 4 procedimenti è stato contestato anche o solo l'art. 600 c.p., in 2 procedimenti è stato contestato l'art. 601 c.p. (di cui uno come unica fattispecie e uno in concorso con il 629 c.p.), in 8 procedimenti è stato contestato *solo* l'art. 629 c.p. e, infine, in 8 procedimenti l'imputazione è per reati tributari, nella specie frodi IVA (su cui torneremo più avanti).

I dati confermano il massiccio impiego dell'art. 603-*bis* c.p. nel contrasto allo sfruttamento lavorativo, fattispecie che le Procure continuano a preferire rispetto ad altre, anche quando il fatto storico sia qualificabile come reato più grave, quale riduzione in schiavitù o tratta lavorativa, in accordo con la normativa sovranazionale (sul punto torneremo più avanti, v. §8.1.2).

⁸⁴ Come già ricordato, la discrasia tra i "casi" reperiti e i procedimenti penali può essere dovuta sia alla differenza tra notizia intercettata dai *media* e il comportamento in concreto della Procura, che non decide di esercitare l'azione penale, sia al fatto che non abbiamo un effettivo riscontro rispetto ad alcuni territori circa le notizie che ivi intercettiamo, perché non è stato possibile instaurare un dialogo con la Procura territorialmente competente per reperire gli atti giudiziari.

⁸⁵ Una precisazione metodologica: trovano classificazione le sole fattispecie utilizzate nei capi d'imputazione per qualificare la condotta di sfruttamento lavorativo, dal momento che in molti procedimenti l'art. 603-*bis* c.p. è contestato in concorso con altri reati (quali ad esempio il reato di lesioni, il reato di truffa, violenza privata, ecc.) che non riguardano precipuamente la condotta di sfruttamento lavorativo. Per fare un esempio: in un procedimento di competenza della Procura di Livorno, i delitti di minaccia e di violenza privata sono stati contestati assieme al 603-*bis* c.p., in diversi capi d'imputazione, poiché in quel caso il datore aveva convocato a casa una dipendente per costringerla a registrare false dichiarazioni al fine di precostituirsi un alibi per il processo, minacciandola di morte in caso avesse raccontato l'accaduto o in caso avesse deposto contro di lui nel processo. In questo caso, il procedimento è rappresentato (e analizzato) nella Tabella sotto l'etichetta "603-*bis* c.p.", perché la Procura ha qualificato la condotta relativa allo sfruttamento utilizzando solo tale fattispecie.

⁸⁶ Si precisa che non sempre è stato possibile individuare con sufficiente certezza se l'imputazione contestata riguardi il co. 12 (occupazione di stranieri privi di permesso di soggiorno) o il 12-*bis*, lett. c) (stessa condotta aggravata dallo sfruttamento), motivo per cui abbiamo unificato i due commi in un'unica sezione (anche nella **Fig. 23** dove la voce relativa al reato è contraddistinta da un asterisco). Relativamente alle voci della stessa figura si dovrebbe ritenere che, per evitare il *ne bis in idem*, i casi in cui la violazione ex art. 22 T.U.I. è stata contestata in concorso al 603-*bis* c.p. si contesti la violazione del comma 12 e non del 12-*bis*. Tuttavia, per quanto abbiamo potuto constatare dagli atti giudiziari in nostro possesso, le Procure non sempre si orientano in tal senso. Sul punto ci torniamo poco più avanti.

Fig. 21 Tabella relativa ai procedimenti penali complessivamente avviati e alle fattispecie contestate

REATI CONTESTATI - TUTTI I SETTORI	PRE-RIFORMA L.199/2016	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	TOTALE PER FATTISPECIE
Art. 603-bis cp	10	8	56	97	122	106	94	78	93	68	732
Artt. 603-bis cp, 12 TUI	2	1	2	2	2	6	5	8	2	4	34
Artt. 603-bis cp, 22, co. 12 o 12-bis TUI*	-	1	2	2	8	12	7	6	1	8	47
Artt. 603-bis cp, 12 TUI e 22, co. 12 o 12-bis TUI*	-	-	-	1	4	2	1	2	1	4	15
Artt. 603-bis, 629 cp, art. 12 TUI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Artt. 603-bis, 629 cp, art. 22 TUI	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Artt. 603-bis, 601 cp	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	2
Artt. 603-bis, 629 cp	2	-	2	2	8	6	5	5	4	7	41
Artt. 603-bis, 600 cp	-	-	-	-	2	1	-	-	-	1	4
Artt. 603-bis, 600 cp, 601 cp	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Art. 22 co. 12 o 12 -bis TUI*	10	3	9	11	8	12	8	19	21	17	118
Art. 12 TUI	1	-	-	-	1	2	2	-	2	4	12
Art. 601 cp	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Artt. 601, 629 cp	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Art. 600 cp	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Artt. 600 cp., 629 cp	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Art. 629 cp	2	-	-	1	2	1	2	-	-	-	8
Art. 646 cp	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Frodi IVA	-	-	-	-	-	-	3	2	-	3	8
TOTALE PER ANNO	31	14	71	117	158	148	128	122	125	122	1031

Leggendo la Tabella sovrastante seguendo l'andamento cronologico delle singole imputazioni, emerge che l'utilizzo della fattispecie di cui all'art. 603-bis c.p. cresce fino al 2019, con un picco di 122 casi in cui è stata contestata come unica fattispecie, mentre subisce una lieve ma progressiva decrescita negli anni successivi, dal 2020 in poi, a eccezione del 2023, dove il dato torna a crescere. Come già rilevavamo nello scorso *Rapporto*, il progressivo declino, ma frastagliato, dei casi negli anni successivi al 2019 riteniamo che sia dovuto alla lentezza di acquisizione degli atti giudiziari e che non segnali un effettivo decremento dell'impiego di questa fattispecie da parte della magistratura inquirente. Questa tesi è suffragata dal fatto che, se vediamo, per esempio, i procedimenti in cui è stata contestata la sola fattispecie del 603-bis c.p., a fronte del calo in numeri assoluti, la percentuale sul complesso delle inchieste (al di là di una fisiologica variazione dovuta all'arrivo casuale dei dati) rimane sostanzialmente costante al di sopra del 60% dei procedimenti e assume un andamento altalenante, non significativo (appunto) di una vera e propria decrescita nell'impiego della fattispecie: il 72% nel 2020, 73% nel 2021, 64% nel 2022, torna a salire nel 2023, con oltre il 74% e risconde sensibilmente nel 2024, tornando al 64%. Va anche sottolineato che dal 2020 al 2024 si riscontrano la maggior parte delle inchieste in cui l'art. 603-bis c.p. è contestato con altre fattispecie: si collocano in questo arco di tempo 101 delle 151 inchieste in cui questo è successo. Questo dato neutralizza il calo delle imputazioni ex art. 603-bis c.p. e conferma che per leggere meglio il suo utilizzo bisogna attendere l'assestamento dei dati.

Considerato che, come accennato, fino all'entrata in vigore del permesso *ex art. 18-ter* T.U.I. per le vittime del reato di cui al comma 12-*bis* dell'art. 22 T.U.I. (stranieri senza permesso di soggiorno sfruttati) era previsto un particolare permesso di soggiorno, è interessante soffermarsi sull'impiego di questa fattispecie (che purtroppo, come segnalato, non riusciamo a distinguere chiaramente da quello della fattispecie di cui al comma 12). Se nel *V Rapporto*, l'impiego di una delle due imputazioni come unica fattispecie contestata a fronte di sfruttamento si assestava a 41 procedimenti e a soli 6 procedimenti in concorso con il 603-*bis* c.p. (nel complesso nel 7% dei procedimenti), i dati aggiornati ci restituiscono un netto aumento del loro impiego: l'art. 22, co. 12 e/o 12-*bis* T.U.I. è stato impiegato in ben 118 procedimenti (quasi il 12% dei casi) come unica fattispecie, mentre in 47 casi in concorso con il 603-*bis* c.p. (il 5%) che, se sommato ai casi in cui oltre all'art. 22 T.U.I. è stato contestato anche il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di cui all'art. 12 T.U.I. (tot. 15 casi), la percentuale complessiva in cui le Procure hanno utilizzato la fattispecie in esame (da sola o in concorso con altre fattispecie) sale a quasi il 18% del totale dei procedimenti avviati per sfruttamento lavorativo. Torneremo più avanti sul commento delle fattispecie del Testo Unico Immigrazione (specie per quanto riguarda l'art. 12 T.U.I., v. §8.1.2), ma per il momento è importante rilevare che, leggendo cronologicamente i dati, è possibile vedere come l'impiego delle fattispecie in esame costituisca un "nocciolo duro" irriducibile e pressoché sempre costante nel tempo, indice del fatto che le Procure continuano talvolta a interpretare la norma come fattispecie speciale rispetto all'art. 603-*bis* c.p., contestando il comma 12-*bis*, lett. c) a fronte dello sfruttamento di lavoratori stranieri senza titolo di soggiorno al posto dell'art. 603-*bis* c.p. o talvolta in concorso con il 603-*bis* c.p., creando non pochi problemi in punto di coordinamento tra le due norme. Si ricorda che il comma 12-*bis* è stato introdotto a opera del D. Lgs. 109/2012⁸⁷, che ha recepito la già citata Direttiva 2009/52/CE (che chiedeva di scoraggiare l'assunzione di migranti irregolarmente soggiornanti agli Stati membri prevedendo l'introduzione di sanzioni penali per i datori che li assumono) che aggrava la pena (da un terzo alla metà) per le condotte del comma 12 (l'impiego di stranieri privi di permesso di soggiorno) quando poste in essere ai danni di più di tre lavoratori (lett. a), di minori in età non lavorativa (lett. b) e/o nel caso in cui i lavoratori stranieri occupati siano «sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell'articolo 603-*bis*» (lett. c). Un ulteriore intervento legislativo sull'art. 22 T.U.I. è avvenuto con il D.L. 145/2024 che, oltre ad abrogare i seguenti commi della norma (come già ricordato sopra, §2.1) ha modificato il comma 12-*bis*, eliminando nella lett. c) il riferimento al "particolare sfruttamento" delle condizioni lavorative di cui all'art. 603-*bis* c.p., coordinando finalmente il dialogo fra le due norme⁸⁸. Fino alla riforma dell'art. 603-*bis* c.p. questa era l'unica fattispecie che permetteva di perseguire penalmente (e direttamente) il datore di lavoro che si rendeva colpevole di sfruttamento⁸⁹, ma solo nel caso in cui gli sfruttati fossero lavoratori stranieri privi di permesso di soggiorno. A seguito della legge 199, quindi, attualmente nel nostro ordinamento sussistono due fattispecie, la n. 2, co. 1, art. 603-*bis* c.p. e il co. 12-*bis*, art. 22 T.U.I., che puniscono in modo sensibilmente differente chi compie, di fatto, la medesima condotta di utilizzo della manodopera in condizioni di sfruttamento, a seconda dello *status* e della nazionalità della stessa: da 1 a 6 anni nell'art. 603-*bis* c.p. (fattispecie base) e da 9 mesi a 4 anni e 6 mesi nell'art. 22, co. 12-*bis* T.U.I. (fattispecie aggravata). Come già affrontato nel precedente *Rapporto*, la questione del rapporto tra gli artt. 22, co. 12-*bis* T.U.I. e 603-*bis* c.p., per la disparità di trattamento sanzionatorio che si crea a seconda della provenienza della manodopera sfruttata (minore per gli stranieri privi di soggiorno) è stata portata in più occasioni all'attenzione della Corte di Cassazione che ha respinto le censure di legittimità costituzionale sulla base sostanzialmente di due argomentazioni. Da una

⁸⁷ Il decreto legislativo recepisce la già citata Direttiva 2009/52/CE che chiedeva di scoraggiare l'assunzione di migranti irregolarmente soggiornanti agli Stati membri prevedendo l'introduzione di sanzioni penali per i datori che li assumono.

⁸⁸ Si ricorda che prima della riforma ad opera della legge 199, la versione del 2011 dell'art. 603-*bis* c.p. conteneva al comma 3 le circostanze aggravanti della condotta di intermediazione illecita, quali «1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre; 2) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa; 3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori intermediati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro», oggi riproposte al comma 4 in termini sostanzialmente speculari. Il fatto che la lett. c), co. 12-*bis*, art. 22 T.U.I. (introdotto un anno dopo, nel 2012) rinviasse al comma 3 del 603-*bis* c.p. nei termini di "particolare sfruttamento" per la definizione delle condizioni di sfruttamento integranti l'aggravante ivi prevista, aveva creato non pochi problemi di coordinamento tra le due norme, perché sembrava considerare rilevante ai fini dell'integrazione della norma solo lo sfruttamento aggravato del 603-*bis* c.p. e non anche quello "semplice" dell'allora comma 2. A seguito della legge 199 di riforma del 603-*bis* c.p., che ha spostato al comma 4 le aggravanti citate e al comma 3 gli indici di sfruttamento che qualificano la condotta base, si era resa del tutto fuorviante (e anacronistica) la qualificazione di "particolare sfruttamento" contenuta nel co. 12-*bis*, considerato anche che all'art. 603-*bis* c.p. si prevede oggi, al comma 2, la fattispecie aggravata dall'uso di minaccia e/o violenza che integra (questa sì) il "grave sfruttamento" lavorativo, come richiamato anche dall'art. 380 c.p.p.

⁸⁹ Sulla questione relativa alla punibilità del datore prima della riforma del 603-*bis* c.p. ad opera della legge 199, si rinvia al §8.1.1.

parte, le due norme tutelano beni giuridici differenti, in specie l'art. 603-*bis* c.p. tutela la dignità umana nell'esercizio dell'attività lavorativa e l'art. 22 T.U.I. tutela, invece, la pubblica sicurezza⁹⁰. Dall'altra parte, la Corte ha valorizzato l'omesso richiamo nel co. 12-*bis*, art. 22 T.U.I. dell'"approfittamento dello stato di bisogno", elemento costitutivo dell'art. 603-*bis* c.p., come elemento discretivo delle due condotte: l'art. 22, co. 12-*bis* T.U.I. punisce la condotta di sfruttamento di manodopera irregolare sul territorio *senza* che il datore si approfitti dello stato di bisogno dei lavoratori, a differenza dell'art. 603-*bis* c.p. che richiede l'approfittamento dello stato di bisogno della manodopera «indipendentemente dallo status giuridico del lavoratore e dalla regolarità del suo soggiorno in Italia»⁹¹.

Ribadiamo che una simile lettura, a nostro avviso, solleva più problemi di quanti pretendeva di risolverne, sia perché lo stato di bisogno, nella giurisprudenza sull'art. 603-*bis* c.p., è ritenuto pacificamente integrato dalla condizione di irregolarità sul territorio della manodopera sfruttata⁹², sia perché l'art. 22, co. 12-*bis* T.U.I. contiene un espresso rinvio (lett. c) agli indici di sfruttamento dell'art. 603-*bis* c.p. Considerato quindi il trattamento sanzionatorio più grave dell'art. 603-*bis* c.p., o si ritiene l'art. 22, co. 12-*bis* T.U.I. norma speciale rispetto all'art. 603-*bis* c.p., creando così un'illegittima disparità di trattamento sanzionatorio (più lieve) per le ipotesi in cui sono sfruttati stranieri irregolari sul territorio o si deve ritenere assorbito l'art. 22, co. 12-*bis* T.U.I. nell'art. 603-*bis* c.p., che è norma idonea a ricomprendere al suo interno anche le ipotesi di sfruttamento di stranieri privi di permesso di soggiorno. Se, infatti, la disposizione del Testo Unico Immigrazione viene usata in sostituzione del delitto di sfruttamento lavorativo, si avrebbe il paradossale effetto che una disposizione introdotta per scoraggiare l'assunzione di lavoratori stranieri privi di permesso di soggiorno si trasforma in un incentivo al loro sfruttamento, poiché punita più lievemente rispetto all'art. 603-*bis* c.p. Inoltre, la "terza via" dell'applicazione delle due norme in concorso fra loro, rappresenta a nostro parere una violazione (sostanziale) del principio del *ne bis in idem*, poiché si va a punire due volte il datore per la stessa condotta di sfruttamento. L'elemento specializzante della "clandestinità" del lavoratore non è idoneo a differenziare concretamente le condotte nelle due norme, proprio per il richiamo che il co. 12-*bis* fa all'art. 603-*bis* c.p., mentre sembra idoneo a fondare la contestazione della fattispecie non aggravata, quella all'art. 22, co. 12 T.U.I., in concorso con l'art. 603-*bis* c.p., dove non figura il richiamo alle condizioni di sfruttamento di quest'ultimo. A ciò si aggiunga che la disapplicazione dell'art. 22, co. 12-*bis* T.U.I. che suggeriamo oggi non crea più nemmeno problemi in punto di protezione delle vittime, data l'introduzione dell'art. 18-*ter* T.U.I. in sostituzione del permesso ex co. 12-*quater*, art. 22 T.U.I.: sul punto, sarà interessante vedere nel futuro l'incidenza del venire meno di questo permesso specifico.

Rispetto ai dati dello scorso *Rapporto*, inoltre, quest'anno abbiamo inserito in Tabella (**Fig. 21**) anche i reati relativi alle cosiddette frodi IVA, dicitura sotto la quale abbiamo per comodità raggruppato i reati tributari di dichiarazione fraudolenta (art. 2 D. Lgs. 74/2000) e di emissione di fatture per operazioni inesistenti (art. 8 D. Lgs. 74/2000), contestati dal 2021 in poi, prevalentemente da parte della Procura di Milano.

Questa scelta fa seguito al fatto che nei provvedimenti relativi alle misure di prevenzione della Procura di Milano, si legge che: «l'utilizzo di fittizi contratti di appalto di servizi dissimulano, l'unico reale oggetto del negozio posto in essere tra le parti, ossia la mera somministrazione di personale effettuata in violazione delle norme che ne regolamentano le fattispecie, al fine di consentire ai committenti il dirottamento degli oneri giuslavoristici connessi all'assunzione del personale di cui necessitano, in capo a soggetti privi di struttura, veri e propri "serbatoi di manodopera". In tale dinamica, fondamentale risulta la sistematica riduzione del costo per unità di lavoro offerte ai committenti finali, che viene garantita dalla struttura illecita mediante l'emissione di fatture a prezzi sistematicamente inferiori ai costi del lavoro supportati e finanziata da evasione di IVA e contributi previdenziali da parte della società formalmente titolari del rapporto di lavoro con la manodopera prestata».

Vale la pena precisare che il contratto di appalto di manodopera (c.d. appalto "genuino") sussiste quando da parte dell'appaltatore ci sia l'assunzione del rischio d'impresa e l'organizzazione dei mezzi necessari per svolgere l'attività

⁹⁰ Cass. Pen., Sez. IV, sent. n. 9473/2023.

⁹¹ Cass. Pen., Sez. IV, sent. n. 19143/2022.

⁹² Così Cass. Pen., Sez. IV, sent. n. 49781/2019, che sembra preoccuparsi di escludere che la presenza irregolare sul territorio sia considerata, dato le difficoltà che crea all'"accedere" alla prestazione lavorativa, di per sé un elemento sufficiente a configurare il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. La sentenza afferma infatti il seguente principio di diritto: «la mera condizione di irregolarità amministrativa del cittadino extracomunitario nel territorio nazionale, pure accompagnata da una condizione di disagio e di bisogno di accedere alla prestazione lavorativa, non può di per sé costituire elemento valevole da solo ad integrare la fattispecie di cui all'art. 603 bis cod. pen. caratterizzata al contrario dallo sfruttamento del lavoratore».

commissionata (ex art. 1655 c.c., in via generale e art. 29, D. Lgs. 276/2003 in particolare per l'appalto di manodopera). Ciò comporta che la conseguente assunzione del ruolo di datore di lavoro sia riconosciuta giuridicamente solo in capo all'appaltatore, detentore effettivo del potere gestionale della manodopera (c.d. etero-direzione, *i.e.* "utilizzandoli in prima persona", Cass. civ., 7 dicembre 2018, n. 31720), e non in capo al committente, che non può esercitare né i poteri gestionali né qualsiasi altra prerogativa datoriale sulla manodopera. Di contro, nei casi di somministrazione di manodopera – disciplinata agli artt. 30 e ss. del D. Lgs. 81/2015 – si realizza una sorta di "sdoppiamento" del ruolo datoriale tra datore formale e datore di fatto, con una ripartizione dei poteri e degli obblighi datoriali tra utilizzatore (committente) e somministratore: i lavoratori sono formalmente dipendenti del somministratore, che è detentore del potere disciplinare e responsabile degli obblighi previdenziali e retributivi, mentre al committente spetta l'organizzazione della prestazione lavorativa. In questi casi, quindi, si ha un'ingerenza diretta dell'utilizzatore-committente nella prestazione lavorativa, che è esclusa nell'appalto genuino⁹³. Tale distinzione ha delle importanti ricadute in materia fiscale, dal momento che l'inquadramento come appalto è essenziale ai fini del riconoscimento del diritto alla detrazione dell'IVA e della deducibilità dei costi per lavoro ai fini IRAP⁹⁴: a tali fini, quindi, viene formalmente stipulato il contratto di appalto (contratto simulato) ma poi "svuotato" dalle sue precipue caratteristiche e ridotto ad una mera somministrazione di manodopera (contratto dissimulato).

In sostanza, quindi, i reati tributari possono svolgere il ruolo di "reati-sentinella" rispetto allo sfruttamento della manodopera, in quanto segnalano possibili risparmi di spesa sulla manodopera attraverso la dissimulazione di somministrazione di manodopera secondo lo schema dei c.d. "serbatoi di manodopera": come messo in evidenza dalla Procura di Milano, la stipula di contratti di appalto fittizi, che celano vere e proprie somministrazioni di manodopera, «ha ricadute negative sulla tutela dei diritti dei lavoratori e, non di meno, rischia di provocare fenomeni distorsivi della concorrenza nei settori che necessitano di un'ingente forza lavoro [...] è funzionale ad assicurare considerevoli risparmi sul costo del lavoro, nonché l'esternalizzazione di tutte le dinamiche tipiche delle relazioni industriali [...] massimizzando guadagni illeciti in virtù del mancato pagamento delle imposte (dirette o indirette), delle ritenute da lavoro dipendente e dei contributi previdenziali e assicurativi».

Si precisa, inoltre, che la contestazione di reati tributari – in specie l'art. 8 D. Lgs. 74/2000 alla cooperativa (intermediario) e l'art. 2 D. Lgs. 74/2000 all'utilizzatore – consente di richiedere al P.M. l'applicazione della misura interdittiva, con divieto di pubblicizzare prodotti e servizi (ai sensi del D. Lgs. 231/2001), con un previo contraddittorio e, in caso di "ravvedimento operoso", la revoca della richiesta, senza applicazione di misura cautelare (ma sull'applicazione del decreto 231 si rinvia al §10.3).

Per quanto riguarda il settore agricolo, la Tabella della pagina seguente (**Fig. 22**) analizza l'utilizzo delle fattispecie penali contestate dalle Procure in 489 procedimenti in cui è stato possibile risalire con certezza al capo d'accusa su un totale di 494 procedimenti penali avviati. Anche in questo caso, la fattispecie dominante è l'art. 603-*bis* c.p., che totalizza 394 procedimenti in cui è contestata come unica fattispecie di reato, cioè l'81% del totale dei procedimenti, con una percentuale del 10% più alta rispetto a quella relativa al complesso dei procedimenti. Se mettiamo a confronto i due dati, si ottiene che su 732 procedimenti complessivi in cui è stato contestato il solo 603-*bis* c.p., il 54% riguarda procedimenti di sfruttamento in agricoltura. Ciò è indice della persistenza della percezione di questa fattispecie come strumento creato per debellare lo sfruttamento nel settore primario.

A testimonianza del dominio dell'uso del reato previsto dall'art. 603-*bis* c.p. nel contrasto allo sfruttamento in agricoltura stanno anche i pochissimi casi in cui le fattispecie del 22 T.U.I. sono state contestate da sole in agricoltura: 12 casi su 110 complessivi e su 489 procedimenti relativi a questo settore. La centralità dell'art. 603-*bis* c.p. nel settore primario è confermata anche dal fatto che i commi 12 e 12-*bis* dell'art. 22 T.U.I. sono contestati insieme a esso in 22 inchieste a fronte delle 47 complessive: la percentuale (46,4%) questa volta è sostanzialmente

⁹³ Questo secondo quanto rilevato da Cass. Sez. VI, ord. n. 12551/2020: «in tema di interposizione di manodopera, affinché possa configurarsi un genuino appalto di opere o servizi ai sensi dell'art. 29, comma 1, del d. lgs. n. 276 del 2003, è necessario verificare, specie nell'ipotesi di appalti ad alta intensità di manodopera (cd. "labour intensive"), che all'appaltatore sia stata affidata la realizzazione di un risultato in sé autonomo, da conseguire attraverso una effettiva e autonoma organizzazione del lavoro, con reale assoggettamento al potere direttivo e di controllo sui propri dipendenti, impiego di propri mezzi e assunzione da parte sua del rischio d'impresa, dovendosi invece ravvisare un'interposizione illecita di manodopera nel caso in cui il potere direttivo e organizzativo sia interamente affidato al formale committente, restando irrilevante che manchi, in capo a quest'ultimo, l'"intuitus personae" nella scelta del personale, atteso che, nelle ipotesi di somministrazione illegale, è frequente che l'elemento fiduciario caratterizzi l'intermediario, il quale seleziona i lavoratori per poi metterli a disposizione del reale datore di lavoro».

⁹⁴ Si rinvia, per approfondimenti, al seguente link: <https://www.dgt.mef.gov.it/gt/-/appalto-di-servizi-e-somministrazione-di-manodopera>.

in linea a quelle delle inchieste in agricoltura rispetto a quelle complessive (47,4%). Queste inchieste sono anche due terzi delle 71 inchieste in cui l'art. 603-*bis* c.p. è utilizzato in concorso con altre fattispecie. D'altra parte, i 71 procedimenti in cui il 603-*bis* c.p. è stato contestato insieme ad altre fattispecie rappresentano il 15% del totale delle inchieste in cui è stato impiegato.

Infine, esaminando i dati complessivi relativamente al reato di tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, rispetto allo scorso *Rapporto*, si segnala che per questa fattispecie nel 2024 è stato aperto un nuovo procedimento dalla Procura di Treviso⁹⁵ che è l'unico procedimento per questa fattispecie (nel caso specifico associata a quella dell'art. 629 c.p.) nell'anno di rilevamento. Ciò corrobora quanto rilevavamo lo scorso anno, ossia che l'art. 601 c.p., come sottolineiamo più avanti, è utilizzato pochissimo e trova più facilmente applicazione in agricoltura, considerato che tre su quattro dei procedimenti in cui è stata contestata la fattispecie di tratta (art. 601 c.p.) a fini di sfruttamento lavorativo sono in agricoltura: uno come unico reato, uno in concorso con il 603-*bis* c.p. e un terzo in concorso il 603-*bis* c.p. e il reato di riduzione in schiavitù (600 c.p.).

Fig. 22 | Reati contestati in agricoltura

REATI CONTESTATI AGRICOLTURA	PRE-RIFORMA L.199/2016	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	TOTALE PER FATTISPECIE
Art. 603-bis cp	4	6	37	60	76	59	53	29	37	33	394
Artt. 603-bis cp, 12 TUI	1	-	2	2	2	2	2	2	2	1	16
Artt. 603-bis cp, 22, co. 12 o 12-bis TUI*	-	1	2	2	4	7	4	6	2	4	32
Artt. 603-bis cp, 12 TUI e 22, co. 12 o 12-bis TUI*	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	2
Artt. 603-bis, 629 cp, 22 TUI	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Artt. 603-bis, 601 cp	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Artt. 603-bis, 629 cp	-	-	2	2	3	2	2	2	1	-	14
Artt. 603-bis, 600 cp	-	-	-	-	2	1	-	-	-	1	4
Artt. 603-bis, 600 cp, 601 cp	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Art. 22 co. 12 o 12 -bis TUI*	4	2	-	1	-	1	1	3	-	-	12
Art. 12 TUI	1	-	-	-	-	-	1	-	-	1	3
Artt. 629 e 12 TUI	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Art. 600 cp	2	-	-	-	-	1	-	-	-	-	3
Artt. 600 cp., 629 cp	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Art. 601 cp	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Art. 629 cp	-	-	-	1	2	-	-	-	-	-	3
TOTALE PER ANNO	13	10	43	69	91	73	63	42	43	42	489

⁹⁵ Dai *media* (la notizia è da verificare con gli atti giudiziari quando potremo leggerli) apprendiamo che la Procura di Treviso ha aperto l'indagine a seguito di una segnalazione alla FLAI-CGIL da parte di alcuni lavoratori. I reati ipotizzati sono sfruttamento lavorativo, tratta di esseri umani e truffa ai danni di lavoratori sotto ricatto. I reclutatori promettevano nulla osta, visto e ingresso in Italia in cambio del pagamento di 12mila euro, con tanto di pubblicità sui social. I lavoratori, 50 braccianti di origine indiana, vivevano in condizioni indecenti e disumane ed erano impiegati nelle campagne di Oderzo, in condizioni para-schiaviste sotto la minaccia di caporali che li costringevano a turni fino a 14 ore al giorno per 5 euro lordi l'ora. Gli utilizzatori finali erano alcune imprese agricole venete del territorio. Tredici lavoratori sono stati messi al sicuro dopo la denuncia in strutture protette messe a disposizione del Progetto Navigare dell'ente anti-tratta.

8.1. Riflessioni a margine dell'orientamento delle Procure e della giurisprudenza sul 603-bis c.p.

Come sottolineiamo ormai da tempo, i dati che raccogliamo ed elaboriamo ci restituiscono un chiaro quadro d'insieme sul ruolo preminente svolto dall'art. 603-bis c.p. nel contrasto allo sfruttamento lavorativo, per come riformato dalla legge 199. Entrambe le Tabelle prima esposte (**Fig. 21 e 22**) mostrano come nell'86% dei procedimenti complessivamente considerati viene contestato (anche o solo) l'art. 603-bis c.p. a fronte di fatti storici qualificabili come sfruttamento lavorativo, percentuale che sale al 95% se consideriamo il solo settore agricolo. Analizzando i dati da un punto di vista cronologico, possiamo affermare che le Procure hanno fatto sin da subito un significativo utilizzo della fattispecie: dal 2017 l'art. 603-bis c.p. è la fattispecie di gran lunga più applicata rispetto alle altre fattispecie, considerato che la legge 199 è entrata in vigore il 4 Novembre 2016 e che, quindi, l'anno 2016 raccoglie i dati (effettivi) di soli 2 mesi.

Il consolidato impiego dell'art. 603-bis c.p. dal 2017 in poi conferma che la riscrittura della fattispecie operata con la legge 199 ha permesso di utilizzare la norma anche per arrivare là dove la sua formulazione originaria del 2011 non permetteva di arrivare, ossia alla diretta imputabilità dei datori di lavoro⁹⁶. La vecchia fattispecie, concentrando sulla condotta di "intermediazione", rendeva possibile perseguire il datore di lavoro ex art. 603-bis c.p. solo quando la parte datoriale svolgeva in prima persona l'attività di reclutamento o se faceva parte di un'associazione per delinquere che aveva come reato-fine proprio lo sfruttamento lavorativo, escludendo quindi uno dei protagonisti del reato di sfruttamento lavorativo. Tanto che i primi commentatori discorrevano di una norma "strabica e distorsiva" in relazione alla fattispecie neo-introdotta all'epoca⁹⁷. Quindi anche a seguito d'introduzione del 603-bis nel codice penale, le Procure hanno continuato a utilizzare le fattispecie impiegate in precedenza nella repressione di condotte datoriali sfruttatrici, quali principalmente il reato di estorsione (art. 629 c.p.)⁹⁸, quello di maltrattamenti in famiglia applicato al contesto datoriale, specie in ambito di imprese a conduzione familiare (art. 572 c.p.) e i reati del Testo Unico Immigrazione – quali il reato di immissione illegale nel territorio di stranieri nell'ipotesi aggravata dalla finalità del suo sfruttamento lavorativo (art. 12, co. 3-ter T.U.I.), di favoreggiamento della permanenza illegale dello straniero nel territorio, al fine di trarre profitto dall'impiego del migrante in attività illecite, incluso lo sfruttamento lavorativo (art. 12, co. 5 T.U.I.) e di impiego del lavoratore straniero irregolare aggravato da modalità vessatorie e di sfruttamento (art. 22, co. 12 e 12-bis T.U.I. a seguito della riforma del 2012) – per le condotte più lievi, mentre rispetto a contesti di sfruttamento più gravi, si applicavano direttamente le fattispecie di tratta e di riduzione in schiavitù.

L'evidenziato massiccio impiego dell'art. 603-bis c.p. e la sostanziale riconduzione della maggior parte dei casi di sfruttamento sotto la sua copertura, è indice, quindi, del fatto che i "nuovi occhiali" forniti dalla norma agli inquirenti hanno permesso di "vedere" sin da subito le condotte di sfruttamento penalmente rilevanti, che prima erano escluse dal *focus* punitivo (anche per scelta legislativa).

Residua ancora, tuttavia, qualche problema di "messa a fuoco" in relazione sia al rapporto con le altre fattispecie penali utilizzate in precedenza rispetto alle vicende di sfruttamento lavorativo, come segnalano i dati giudiziari raccolti sia allo stesso utilizzo del 603-bis c.p. L'applicazione quasi "esclusiva", verrebbe da dire, da parte delle Procure della norma porta con sé zone di luci e ombre. Possiamo cioè graduare in senso fotocromatico le lenti degli "occhiali" che il 603-bis c.p. fornisce agli operatori del diritto. Da un lato, l'art. 603-bis c.p., riformato dalla legge 199, ha gettato luce su tutte quelle condizioni di lavoro che, lungi dal risolversi in mere violazioni amministrative della normativa sui luoghi di lavoro, realizzano vere e proprie violazioni di diritti costituzionali, in specie della dignità e libertà delle lavoratrici e dei lavoratori sfruttati.

⁹⁶ Questa osservazione ha costituito una delle ragioni principali che hanno portato alla riformulazione dell'art. 603-bis c.p., come emerge dalla stessa Relazione di accompagnamento al d.d.l. A.S. 2584, presentato il 1 marzo 2011 alla Presidenza del Senato.

⁹⁷ A. Di Martino, "Caporalato" e repressione penale. Appunti su una correlazione (troppo) scontata, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *Quaderni de L'Altro diritto*, Pacini Giuridica, Pisa, 2015, p. 70.

⁹⁸ Questo uso era avallato dalla giurisprudenza di legittimità secondo cui era integrato il delitto di estorsione a fronte della condotta del datore che, «per costringere i suoi dipendenti ad accettare la corresponsione di trattamenti deteriori e non adeguati alle prestazioni effettuate, li minacci di licenziamento», cfr. Cass. pen., Sez. II, sent. n. 36642/2007; Cass. pen., Sez. II, sent. n. 2868/2008; Cass. pen., Sez. II, sent. n. 656/2010.

Come detto, la legge 199, da un lato, ha indubbiamente dato la stura all'emersione a livello giuridico, come penalmente rilevante, al grave fenomeno sociale dello sfruttamento lavorativo, fornendo agli organi inquirenti e alla magistratura più in generale gli "occhiali" per vederlo e il nucleo fondamentale degli strumenti per contrastarlo. Dall'altro lato, e al contempo, come rilevato nei precedenti Rapporti, il fenomeno dello sfruttamento lavorativo è stato confinato (quasi) esclusivamente dentro al perimetro dell'art. 603-bis c.p., adombrando altre fattispecie e finendo per rivelarsi (anche) una tutela per i datori di lavori rispetto a imputazioni più gravi, quali *in primis* la tratta di persone ai fini di sfruttamento lavorativo (art. 601 c.p.) e la riduzione in schiavitù o servitù (art. 600 c.p.), che, come appena detto, erano in precedenza impiegate per la repressione *anche* dello sfruttamento lavorativo⁹⁹.

8.1.1. Le zone di luce: l'art. 603-bis c.p. come presidio costituzionale del lavoro dignitoso

A distanza di 9 anni dalla riformulazione dell'art. 603-bis c.p. e alla luce di un costante monitoraggio dell'impiego della fattispecie riformata, ribadiamo che il reato in questione viene utilizzato nei soli casi in cui è violata la dignità del lavoratore attraverso l'imposizione di condizioni di lavoro di sfruttamento tese a massimizzare il profitto dell'impresa a scapito della salute e della vita stessa dei lavoratori. Lo sfruttamento, cioè, è ritenuto dagli inquirenti penalmente rilevante quando costituisce *il* sistema di produzione dell'impresa, nel senso di una vera e propria forma di criminalità economica¹⁰⁰ a scapito dei diritti dei lavoratori, degradando e reificando il lavoratore al pari di qualsiasi altro fattore di produzione.

Il denunciato abbassamento della soglia del "penalmente rilevante", per mezzo dell'introduzione di indici di sfruttamento tacciati di indeterminatezza – e quindi di incostituzionalità¹⁰¹ – sin dai primi mesi di vita del riformato art. 603-bis c.p., viene smentito dalla prassi giudiziaria. Infatti, non si riscontrano, già a livello di inchieste, casi eclatanti di impiego di questo reato per colpire casi "bagatellari" di violazione degli indicatori: questo dato, come abbiamo sottolineato, è reso evidente dal significativo scarto tra le irregolarità riscontrate nei controlli ispettivi e i casi tra questi che vengono segnalati all'A.G. come ipotesi di sfruttamento lavorativo (v. §2). A ciò si aggiunge l'ulteriore dato, cospicuo, delle archiviazioni dei procedimenti per sfruttamento lavorativo che segnala una precipua attenzione delle Procure verso l'integrazione degli indici di sfruttamento e dello stato di bisogno (come avremo modo di approfondire di seguito, nel §9, relativo all'analisi dell'esito dei processi monitorati dal *Laboratorio*).

Per quanto riguarda gli indici di sfruttamento di cui al comma 3 dell'art. 603-bis c.p.¹⁰², la prassi giudiziaria si è assestata ormai su una valutazione *complessiva* delle condizioni di lavoro per ritenere sussistente lo sfruttamento a livello *sistematico*, avendo particolare riguardo per gli indici relativi alle difformità retributive (n. 1), all'eccessivo orario lavorativo (n. 2) al degrado degli alloggi dei lavoratori e ai metodi di sorveglianza pervasivi e degradanti (n. 4).

È interessante notare come gli indici relativi alla retribuzione e all'orario lavorativo (nn. 1 e 2) – che sono i più utilizzati dalla magistratura in sede applicativa per desumere un sistema di sfruttamento ai danni dei lavoratori – vengono contestati anche a fronte di difformità retributive nelle buste paga corrisposte ai dipendenti, quando i datori mettono in campo artifici per coprire una corresponsione di fatto inferiore rispetto a quella figurante formalmente nella busta paga. Oltre alla prassi della restituzione delle somme "fuori busta" a cui spesso sono costretti i lavoratori regolarmente assunti, si segnala anche il fenomeno della falsificazione delle buste paga, come emerso

⁹⁹ Si fa riferimento, ad esempio, al noto caso Nardò, del 2010, il cui processo di primo grado, noto come "processo Sabr" (dal nome del caporale più potente), fu instaurato dinanzi alla Corte di Assise di Lecce in cui furono imputati tre imprenditori e otto caporali per i delitti di associazione a delinquere (art. 416 c.p.) finalizzata all'intermediazione e sfruttamento lavorativo (art. 603-bis c.p., vecchia formulazione), alla riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.), al favoreggiamento della permanenza illegale (art. 12, co. 5 T.U.I.) e all'estorsione (art. 629 c.p.).

¹⁰⁰ La stessa Corte di Cassazione ha evidenziato sotto tale profilo l'importanza della L. 199/2016 nella parte in cui ha esteso l'applicabilità delle misure preventive e repressive di tipo patrimoniale all'art. 603-bis c.p.: v. Cass. pen., Sez. IV, sent. n. 45615/2021.

¹⁰¹ Come abbiamo avuto modo di esporre nello scorso *Rapporto*, alle cui riflessioni rinviavo, la definizione dello sfruttamento mediante indici è stata una scelta legislativa contestata sin dall'entrata in vigore della norma, suscitando preoccupazioni relative alla tenuta dei principi penalistici in materia di determinatezza e tipicità della fattispecie, censure di incostituzionalità che la giurisprudenza, sia di merito che di legittimità, ha respinto, ribadendone in più occasioni la compatibilità con i principi costituzionali. Vedi *V Rapporto*, cit., pp. 34 e ss.

¹⁰² Ricordiamo che ai sensi del comma 3, art. 603-bis c.p. costituiscono indice di sfruttamento: «1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; 2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; 3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti».

in un procedimento di competenza della Procura di Cuneo, a carico di un'importante azienda avicola del territorio¹⁰³. In questo caso, dalle indagini è emersa una significativa discrepanza relativamente all'orario lavorativo prestato tra quanto dichiarato dai dipendenti e quanto risultava dal registro elettronico dei *badge* degli stessi. Gli inquirenti hanno accertato la manomissione del registro del monte orario da parte dello stesso contabile dell'azienda, attraverso la cancellazione direttamente dal computer del numero di ore effettivamente registrate dai *badge* dei dipendenti. Secondo quanto emerso dalle dichiarazioni dei lavoratori, lo stipendio percepito mensilmente era notevolmente inferiore al numero di ore lavorate – «a fronte di 250-300 ore lavorate, ne venivano liquidate in busta paga circa la metà ovvero 150-160 ore, la restante parte non veniva nemmeno corrisposta fuori busta [...] l'orario di lavoro era dal lunedì al sabato, con inizio nei giorni feriali alle 04:00 del mattino e termine al cessare delle esigenze dell'azienda» – cui veniva sottratto indebitamente il costo dell'abbigliamento necessario per l'attività lavorativa, dei guanti in lattice e della mascherine anti-Covid, oltre a non essere retribuiti né i giorni di ferie né l'assenza in caso di malattia o infortunio sul posto di lavoro, né l'unica pausa giornaliera concessa¹⁰⁴. Si rileva, poi, che in qualche modo e a dispetto del testo normativo, secondo cui il ricorrere anche di un solo indice è sufficiente per concretizzare la fattispecie, la prassi delle Procure tende a escludere (e quindi ad archiviare il procedimento) la rilevanza di un solo indice di sfruttamento se esso non è calato in un più strutturato e sintomatico contesto lavorativo di sfruttamento. In particolare, la sola violazione delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro (indice n. 3), del T.U. salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, non è mai ritenuta sufficiente a integrare il reato di sfruttamento, pur in presenza dello stato di bisogno, e talvolta la magistratura addirittura ritiene insufficienti a integrare lo sfruttamento penalmente rilevante le condizioni di lavoro che integrano gli altri indici, ma non sono caratterizzate da un *quid pluris* rispetto alle mere violazioni della normativa giuslavoristica (torneremo su questo punto poco più avanti il §8.1.2).

Si segnala, d'altra parte, l'emersione di una certa prassi giudiziaria che prende in considerazione indici di sfruttamento *diversi* rispetto a quelli elencati nell'art. 603-bis c.p., dando seguito a quella dottrina¹⁰⁵ che sin dalla riformulazione della norma, ha evidenziato come il comma 3 contenesse un elenco *aperto* di condizioni di lavoro sintomatiche di sfruttamento e che gli indici ivi contenuti, pertanto, non fossero tipici in senso propriamente penalistico e, cioè, escludenti diverse condizioni idonee comunque a integrare la norma, anche se non espressamente previste dalla fattispecie (c.d. "tipicità dinamica").

In tal senso, si è mossa la Procura di Milano, che declina l'indice relativo alla retribuzione (n. 1) non tanto (e non solo) in relazione alla difformità retributiva rispetto ai CCNL – come espressamente previsto dalla norma – ma anche (e soprattutto) in relazione alla violazione del parametro costituzionale della retribuzione dignitosa ex art. 36 Cost. Questa linea si nutre della giurisprudenza di legittimità che ha ritenuto sindacabile in forza dell'articolo della Costituzione anche il salario previsto dai contratti collettivi e trova un suo appiglio letterale nel fatto che l'indicatore 1, relativo alla retribuzione, dopo aver richiamato il parametro dei "*contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale*", sottolinea che il salario non può essere "*comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato*". Questa clausola, secondo la Procura di Milano può essere invocata quando la retribuzione del lavoratore, benché conforme al CCNL, si colloca *comunque* al di sotto di una soglia idonea a garantire, secondo gli indici economici attuali, una vita dignitosa. Nell'ottica degli inquirenti, il parametro per condurre una vita dignitosa è rappresentato da una retribuzione in grado di assicurare una conduzione di vita al di sopra della soglia di povertà assoluta, attribuendo così una piena valenza precettiva all'art. 36 Cost., che – lo ricordiamo a beneficio di tutti – recita: «*il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa*».

¹⁰³ Procedimento *Europool*, dal nome dell'azienda interessata, instauratosi presso la Procura di Cuneo, a carico di cinque persone, tra cui il titolare dell'azienda avicola, il caporale, il consulente di lavoro e il contabile della società, accusati di aver impiegato in condizioni di sfruttamento sedici lavoratori stranieri, che sono riusciti a denunciare grazie all'aiuto della CGIL.

¹⁰⁴ Procura della Repubblica di Cuneo, Richiesta di rinvio a giudizio, proc. n. 4280/2020 R.G.N.R.

¹⁰⁵ Così A. Di Martino, *Tipicità di contesto a proposito dei c.d. indici di sfruttamento nell'art. 603-bis c.p.*, in *Archivio Penale*, 3, 2018, pp. 1 e ss.; S. Fiore, *La nuova disciplina penale della intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, tra innovazioni e insuperabili limiti*, in *Diritto agroalimentare*, 2, 2017, p. 278.

Nel procedimento a carico della *BSI s.p.a.* – e in molti altri – il P.M. e il G.I.P. di Milano, facendo riferimento alla soglia di povertà assoluta per come elaborata dagli indici ISTAT, contestano l'adeguatezza del CCNL utilizzato dall'azienda alla conduzione di una vita dignitosa in quanto non in grado di assicurare al lavoratore una retribuzione sufficiente per collocarlo al di sopra della soglia di povertà, come si legge nella convalida della richiesta di misura di prevenzione: «la retribuzione assicurata dal CCNL servizi fiduciari per un lavoratore a tempo pieno di livello D non è pertanto idonea a consentire al dipendente di evitare di vivere in condizioni di povertà [...] la retribuzione corrisposta [...] sia inferiore alla soglia di povertà assoluta individuata dall'Istat significa che tale retribuzione non è idonea ad evitare a quest'ultimo di vivere in condizioni di povertà e ciò esclude in modo evidente che essa possa considerarsi sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa».

Si utilizza, quindi, la soglia di povertà assoluta, per come individuata dall'ISTAT, come parametro *atipico* di sfruttamento, che benché ancorato all'indice n. 1, ossia alla sproporzione della retribuzione rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato, se ne discosta parzialmente, aggiungendovi l'inidoneità della retribuzione a garantire un'esistenza dignitosa, cioè al di sopra della soglia di povertà assoluta, non solo al singolo lavoratore, ma anche al suo nucleo familiare. Peraltro, segnaliamo come questo orientamento, inaugurato dalla giurisprudenza di merito – e in specie, per quello che ci risulta, dalla Procura e Tribunale di Milano – ha trovato consolidamento nella più recente giurisprudenza di legittimità, che ha precipuamente analizzato il rapporto tra 603-*bis* c.p. e art. 36 Cost., rilevando che «il giudizio di proporzionalità cui è chiamato l'interprete dalla seconda parte dell'indice di sfruttamento de quo [cioè il n. 1, nella parte in cui stabilisce che la retribuzione deve essere “comunque sproporzionata rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato”] è la concrezione diretta del principio costituzionale dell'art. 36 Cost. che pretende una retribuzione idonea ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa al lavoratore e alla sua famiglia. Sicché la proporzione tra l'obbligazione retributiva e la qualità e quantità del lavoro prestato, quale limite costituzionale volto a garantire equità e dignità [...] deve prevalere “comunque” anche su una contrattazione collettiva che ipoteticamente non l'abbia rispettata». La Cassazione afferma così che “l'autonomia delle parti sociali non può infatti derogare al principio della retribuzione quale soglia minima di dignità umana e sociale, personale e familiare”¹⁰⁶.

Tali interpretazioni della norma, fanno sì che l'art. 603-*bis* c.p. funga da vero e proprio presidio penale dell'art. 36 Cost., trovando applicazione in tutti quei casi in cui la retribuzione percepita dal lavoratore non è equa né dignitosa.

8.1.2. Le zone d'ombra: (mis)usi dell'art. 603-*bis* c.p.

Nonostante l'art. 603-*bis* c.p. si sia venuto a ergere a tassello penale fondamentale per la tutela del lavoro dignitoso, fungendo da cornice a quel processo di *empowerment* del lavoratore all'interno dei rapporti contrattuali sviluppato dalle misure sociali predisposte dalla legge 199 per affrancare la persona dallo stato di bisogno che alimenta le dinamiche dello sfruttamento, non sempre la norma in esame viene applicata in tal senso dalla magistratura.

Come anticipato, sono emersi alcuni orientamenti giurisprudenziali “preoccupanti”, sia di merito che di legittimità, che a fronte di condizioni di lavoro pienamente integranti gli indici di cui al comma 3, art. 603-*bis* c.p., tendono a richiedere un *quid pluris* per qualificare tali condizioni come sfruttamento lavorativo. Si segnala per esempio, una recentissima sentenza del 2025, del Tribunale di Taranto che individua nell’“eclatante pregiudizio” subito dal lavoratore o nella “rilevante soggezione del lavoratore” al datore di lavoro gli elementi decisivi per distinguere lo sfruttamento lavorativo penalmente rilevante (ex art. 603-*bis* c.p.) e le mere violazioni amministrative che segnalano solo una “generica irregolarità del rapporto di lavoro”¹⁰⁷. Benché dagli altri atti acquisiti dalla Procura di Taranto non sembra essere un orientamento condiviso dal Tribunale, che conta numerose sentenze per 603-*bis* c.p. in cui tali elementi non sono richiesti ai fini della configurazione del reato, tale sentenza è emblematica di un filo che espande notevolmente la “funzione protettrice”¹⁰⁸ che l'art. 603-*bis* c.p. svolge rispetto a imputazioni più gravi e

¹⁰⁶ Cass., Sez. IV, sent. n. 2573/2024.

¹⁰⁷ In tal senso Tribunale di Taranto, Sez. I, sent. n. 469/2025. Si rinvia all'Approfondimento n. 2 per una tendenza simile riscontrata nelle archiviazioni della Procura di Foggia.

¹⁰⁸ Introducono il concetto di “funzione protettrice” E. Santoro, C. Stoppioni, *Secondo rapporto sul contrasto allo sfruttamento lavorativo. Strategie per combattere lo sfruttamento lavorativo dopo l'entrata in vigore della legge 199/2016. I primi dati della Ricerca del Laboratorio di ricerca sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime Altro diritto/FLAI CGIL*, p. 5, reperibile al link: <https://www.adir.unifi.it/laboratorio/secondo-rapporto-sfruttamento-lavorativo.pdf>.

che i nostri *Rapporti* segnalano ormai da diversi anni¹⁰⁹. In questo caso, infatti, i magistrati oltre a richiedere un elemento meramente *ultra-testuale*, come “l’eclatante pregiudizio”, richiedono anche “la rilevante soggezione del lavoratore” che oltre ad andare anch’esso oltre il testo della norma, configura un reato più grave. La richiesta di questo elemento, infatti, sovrappone la norma dell’art. 603-*bis* c.p. a quella dell’art. 600 c.p., dove, invece, la “soggezione continuativa” è elemento costitutivo della fattispecie di riduzione o mantenimento in servitù e/o schiavitù¹¹⁰. L’assenza di uno stato di soggezione nella vittima sfruttata (a vario titolo) è l’elemento distintivo non solo tra l’art. 603-*bis* c.p. e l’art. 600 c.p., – che giustifica la minore gravità del primo rispetto al secondo in punto di pena – ma altresì tra l’art. 600 c.p. e l’art. 601 c.p. (reato di tratta), come sottolineato dalla giurisprudenza prevalente¹¹¹.

Come detto nei precedenti *Rapporti*, l’art. 603-*bis* c.p. dovrebbe essere considerata una fattispecie “servente”, cioè cedevole, rispetto alle altre due norme limitrofe (artt. 600 e 601 c.p.), idonea a reprimere le condotte che integrano lo sfruttamento lavorativo che superano la soglia della rilevanza penale, ma che non sfociano nelle condotte più gravi di riduzione/mantenimento in servitù o in tratta lavorativa. Questo sulla base di numerosi argomenti, di cui uno sistematico, l’art. 603-*bis* c.p. viene collocato dal legislatore “di seguito” agli artt. 600 e 601 c.p., con una clausola di sussidiarietà espressa che rimanda a fattispecie più gravi – “salvo che il fatto costituisca più grave reato” – e uno storico, ossia che l’art. 603-*bis* c.p. è stato riformato nel 2016 proprio per reprimere quelle condotte di sfruttamento del lavoro che non raggiungevano la gravità richiesta dagli artt. 600 e 601 c.p. (entrambe puniscono l’autore da 8 a 20 anni di pena detentiva).

Rispetto al reato di tratta di persone, come accennato, la normativa sovranazionale ha ridisegnato la fattispecie rispetto al passato sin dagli anni 2000, con il Protocollo anti-tratta addizionale alla Convenzione di Palermo¹¹², seguita dalla Convenzione del Consiglio d’Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (c.d. Convenzione di Varsavia) e dalla Direttiva europea 2011/36/UE “concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime”. Per tutti questi testi normativi la condotta tipica del reato si articola su tre elementi fondamentali. Il primo elemento sono gli atti attraverso cui il reato deve essere compiuto che includono l’introduzione nel territorio dello Stato e il trasferimento al di fuori di esso, quindi condotte transnazionali, ma anche numerose condotte che si possono realizzare interamente nel territorio nazionale, ossia il reclutamento, il trasporto, la cessione di autorità sulla persona, l’ospitare. Il secondo elemento è rappresentato dai mezzi di realizzazione della condotta (inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica o psichica o di necessità, promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità). Il terzo elemento, infine, è il fine di sfruttamento («prestazioni lavorative, sessuali ovvero all’accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi»).

Nonostante l’adeguamento del nostro ordinamento alla normativa sovranazionale – in particolare col recepimento della Direttiva citata da parte del D. Lgs. 24/2014 che ha profondamente modificato l’art. 601 c.p. – la magistratura prevalente sembra ancorata a un’“immagine” vetusta del reato di tratta, legata allo spostamento, fisico e transnazionale, di persone che sostanzialmente hanno perso la capacità di autodeterminarsi e di affrancarsi dai propri aguzzini, esattamente come recitava la prima versione dell’art. 601 nel Codice Rocco del 1930.

La distonia della prevalente magistratura italiana rispetto a questo reato emerge ancor di più se consideriamo la

¹⁰⁹ V. in particolare *IV Rapporto*, cit., pp. 22 e ss. e *V Rapporto*, cit., pp. 39.

¹¹⁰ Art. 600 c.p.: “Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all’accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento ovvero a sottoporsi al prelievo di organi, è punito con la reclusione da otto a venti anni./La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona”.

¹¹¹ *Ex multis*, v. Cass. pen. Sez. V, sent. n. 49514/2018: «nella costruzione del dolo specifico della tratta di persona libera non vi è perfetta coincidenza rispetto alla condotta materiale del reato di riduzione in servitù perché viene contemplato uno solo dei due eventi costitutivi del reato di cui all’art. 600 c.p., dato che nessuna menzione viene fatta allo “stato di soggezione continuativa”, che costituisce requisito fondante della fattispecie incriminatrice nonché strumento agevolatore della ulteriore condotta costrittiva, aggravandone il disvalore».

¹¹² Si fa riferimento al “Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini”.

giurisprudenza sovranazionale della Corte EDU. La Corte EDU non solo ha definitivamente affrancato il reato di tratta di persone dallo sfruttamento sessuale – cui è stato per molti anni riservato sia nel contesto sovranazionale che nazionale¹¹³ – nel noto caso *Chowdury e altri c. Grecia*¹¹⁴, ritenendola configurabile anche a fronte di una vicenda di sfruttamento lavorativo che vedeva coinvolti alcuni braccianti stranieri nelle campagne della Grecia, ma ha anche, da tempo ormai, ritenuto configurabile la tratta, con conseguente violazione dell'art. 4 CEDU, quando la condotta si svolge interamente all'interno dei confini nazionali (c.d. "tratta interna" o *domestic trafficking*) – come espresso nella sentenza, "pilota" sul punto, del caso *S.M. contro Croazia* del 2020 ai §§ 295-296¹¹⁵ –, oltre ad aver aperto l'art. 4 CEDU a contemporanee forme di tratta, che si dematerializzano nel cyberspazio (c.d. *e-trafficking*), come affermato nella recente sentenza del 2023, causa *Jasutis e Šimaitis c. Lituania*¹¹⁶.

Nel nostro ordinamento, invece, l'applicazione dell'art. 601 c.p. ai casi di sfruttamento lavorativo risulta frustrato sia dal *bias* che la tratta di persone sia riservata allo sfruttamento sessuale (di donne straniere)¹¹⁷, sia dal (mis)uso di fattispecie penali di minore gravità, tra cui non solo l'art. 603-*bis* c.p. ma anche le fattispecie del Testo Unico Immigrazione, qualora le vittime siano straniere. A riguardo, torniamo a ribadire come in molte delle vicende in cui il reclutamento avviene all'estero – specie quando è accompagnato dalla falsa promessa di un lavoro ben retribuito in Italia (*i.e.* inganno) – sembrerebbero ricorrere tutti gli elementi idonei ad integrare il reato di tratta di persone finalizzata allo sfruttamento lavorativo (art. 601 c.p.), che a sua volta potrebbe assorbire al suo interno non solo l'art. 12 T.U.I.¹¹⁸, ma anche lo stesso art. 603-*bis* c.p.

A sostegno della cecità della magistratura sul tema, portiamo i dati raccolti: basti pensare che dal 2016 a oggi, il *Laboratorio* ha intercettato su un totale di 1031 procedimenti penali solo 5 procedimenti in cui è stato contestato *anche* o solo il delitto di tratta di persone finalizzata allo sfruttamento lavorativo: un procedimento del 2019 a Salerno¹¹⁹, un procedimento incardinato presso la DDA di Catania, noto come operazione *Boschetari*¹²⁰, e un procedimento del 2024 di competenza della Procura di Treviso¹²¹ – tutti e tre nel settore agricolo – cui si aggiunge un'altra vicenda di competenza della Procura di Potenza del 2021, che vede coinvolte alcune donne moldave reclutate tramite *social network* (che abbiamo già trattato poco sopra) e un altro procedimento, del 2024, di competenza della DDA di Messina per 603-*bis* c.p. e 601 c.p.¹²².

Nonostante in almeno altri 10 procedimenti per sfruttamento lavorativo la condotta materiale di reclutamento finalizzata allo sfruttamento sia avvenuta con modalità di fatto sovrapponibili a quanto sopra descritto, ossia tra-

¹¹³ Sul punto cfr. L. Palumbo, M.G. Giammarinaro, *Vulnerabilità situazionale, genere e diritti umani. Analisi della normativa e della giurisprudenza italiana e sovranazionale sullo sfruttamento lavorativo*, in G. Gioffredi, V. Lorbubio, A. Pisanò (a cura di), *Diritti umani in crisi? Emergenze, disuguaglianze, esclusioni*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 50.

¹¹⁴ Corte EDU, *Chowdury e altri c. Grecia*, 30 marzo 2017 (ricorso n. 21884/15).

¹¹⁵ Corte EDU, *S. M. c. Croazia*, 25 giugno 2020 (ricorso n. 60561/14), § 296: «*from the perspective of Article 4 of the Convention the concept of human trafficking covers trafficking in human beings, whether national or transnational, whether or not connected with organised crime, in so far as the constituent elements of the international definition of trafficking in human beings, under the Anti-Trafficking Convention and the Palermo Protocol, are present*». L'altro diritto è intervenuto come terza parte e la sentenza richiama l'intervento (§ 295) proprio a sostegno della tesi che, per il configurarsi del reato di tratta dal quale discende uno specifico dovere di protezione nei confronti delle vittime, non è necessario che la condotta criminale sia transnazionale.

¹¹⁶ Corte EDU, *Jasutis e Šimaitis c. Lituania*, 12 dicembre 2023 (ricorsi nn. 28186/19 e 29092/19).

¹¹⁷ Sul punto si rinvia a E. Gonnelli, *Tratta di persone e intermediazione illecita di manodopera: due fattispecie per lo stesso crimine?*, in *L'Altro Diritto. La Rivista*, 6, 2022, pp. 75-76, reperibile al seguente link: <https://www.pacinigiuridica.it/app/uploads/2025/10/2.-Gonnelli.pdf>.

¹¹⁸ Tale orientamento, peraltro, è già seguito dalla giurisprudenza in materia di sfruttamento sessuale, che pacificamente ritiene assorbito il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina all'interno del reato di tratta di persone ai fini di sfruttamento sessuale: v. *ex multis* Cass. pen., Sez. V, sent. n. 20740/2010.

¹¹⁹ Procedimento di competenza della DDA di Salerno a carico di un'associazione per delinquere finalizzata allo sfruttamento lavorativo, alla riduzione in schiavitù, alla tratta di esseri umani e al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. L'organizzazione aveva basi in Marocco, Francia Belgio, tramite cui venivano reclutati migranti, cui venivano fatte pagare cifre molto alte per raggiungere l'Italia (dai 5 mila ai 12 mila euro) e per ottenere un permesso di soggiorno che, tuttavia, non veniva loro rilasciato. Le vittime, una volta giunte a destinazione con regolare visto di ingresso per motivi di lavoro, venivano impiegate dai sodali in condizioni di sfruttamento, dietro ricatto di una regolarizzazione postuma, che non sarebbe mai avvenuta, approfittandosi del loro stato irregolare sul territorio.

¹²⁰ Si rinvia al *V Rapporto*, cit., p. 33-34 per l'analisi approfondita della vicenda.

¹²¹ Procedimento per sfruttamento lavorativo, tratta di esseri umani e truffa ai danni di lavoratori stranieri sotto ricatto, aperto a seguito di una segnalazione alla FLAI-CGIL di alcuni lavoratori. I reclutatori promettevano nulla osta, visto e ingresso in Italia in cambio del pagamento di 12mila euro, con tanto di pubblicità sui *social*. I lavoratori, 50 braccianti di origine indiana, vivevano in condizioni indecenti e disumane ed erano impiegati nelle campagne di Oderzo, in condizioni para-schiaviste sotto la minaccia di caporali che li costringevano a turni fino a 14 ore al giorno per 5 euro lordi. Gli utilizzatori finali erano alcune imprese agricole venete del territorio. Tredici lavoratori sono stati messi al sicuro dopo la denuncia in strutture protette messe a disposizione del Progetto Navigare.

¹²² Di questo procedimento non abbiamo alcun dettaglio, ma la semplice segnalazione fatta dalla Procura di Barcellona Pozzo di Gotto sul rinvio degli atti alla DDA di Messina, in quanto ancora gli atti non sono ostensibili.

mite reperimento della manodopera all'estero con l'inganno di un lavoro ben remunerato in Italia, in nessun caso è stato contestato il delitto di tratta di persone, neppure in concorso con altre fattispecie. Alcuni casi che ci sembrano indicatori eclatanti della scarsa padronanza, da parte della magistratura italiana, della fattispecie di tratta così come delineata a livello europeo e ridefinita nel nostro ordinamento. Si fa riferimento, a titolo di esempio, ad un procedimento del 2022 incardinato presso la Procura di Lamezia Terme, in cui si procede *ex art. 603-bis c.p.* nei confronti di tredici persone (undici di nazionalità bulgara e due italiani) a seguito della denuncia di due coppie di cittadini bulgari, sfuggiti alla situazione di sfruttamento, che hanno denunciato di essere stati reclutati in Bulgaria con falsa promessa di impiego ben remunerato, ma una volta giunti in Italia, sarebbero stati costretti, con minaccia e violenza, a sottostare a condizioni lavorative di sfruttamento. Oppure ad un procedimento del 2022 di competenza della Procura di Cagliari in cui si procede per il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. e art. 12 T.U.I. nei confronti di otto persone (sei uomini e una donna italiani e una donna kirghisa) per aver introdotto nel territorio italiano, con la falsa promessa di un lavoro ben retribuito e di ottenimento di documenti italiani, alcuni cittadini provenienti dal Kirghizistan, passando prima per altri Stati Europei, con visti per turismo o per lavoro, ma una volta giunti in Italia, i lavoratori erano impiegati come badanti, colf e braccianti, in condizioni di sfruttamento, con orari ininterrotti (dalle 7 del mattino alle 21 di sera) senza pause, né giorni di riposo, per una paga di circa 600 euro mensili. Ancora: un procedimento del 2022, di competenza della Procura di Vicenza, dove sono stati contestati i reati di sfruttamento del lavoro (art. 603-*bis* c.p.), favoreggiamento dell'ingresso illegale nel territorio italiano (art. 12 T.U.I.) e occupazione di manodopera clandestina (art. 22, co. 12 T.U.I.) (oltre ai reati di possesso e fabbricazione di documenti falsi e violenza sessuale) nei confronti di datori di lavoro e caporali accusati di aver impiegato in un'impresa di imbottigliamento delle acque, alcuni lavoratori moldavi, tra cui anche dei minori, sottoponendoli a condizioni di sfruttamento lavorativo e sessuale, dopo averli reclutati nel paese d'origine e forniti di falsi documenti che attestavano la nazionalità romena per poter farli entrare in Italia come cittadini comunitari. La lista è lunga¹²⁴ ma già questi casi sono, a nostro avviso, significativi del sottostimato utilizzo del reato di tratta da parte della magistratura italiana. Fanno ben sperare i due procedimenti (a Taranto e Messina) che il *Laboratorio* ha intercettato nel 2024, soprariportati, di cui una relativa al settore agricolo, in cui è stato contestato l'art. 601 c.p. a fronte di fatti solitamente qualificati solo ai sensi del 603-*bis* c.p. e delle disposizioni del Testo Unico Immigrazione, che segnala (probabilmente) un cambio di passo della magistratura in tal senso, seppur ancora molto lento, considerato che 2 su 5 procedimenti per 601 c.p. sono stati contestati (appunto) nel 2024. Peraltro, il frazionamento della vicenda di sfruttamento mediante l'utilizzo del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina per reprimere la condotta di reclutamento di manodopera straniera senza regolare permesso di soggiorno di cui all'art. 12 TUI crea non poche perplessità anche in punto di protezione delle vittime: la sensazione è che gli inquirenti che utilizzano i reati del Testo Unico Immigrazione abbiano un approccio alla vicenda più improntato a considerare il lavoratore come "clandestino" che come vittima di sfruttamento, con uno spostamento del baricentro della tutela dalla dignità della persona alla tutela della Pubblica sicurezza. Ricordiamo che l'art. 12 T.U.I. non consente alcuna forma di protezione per i lavoratori sfruttati e, analizzando i dati nel loro insieme, è possibile notare come nella pressoché totalità dei procedimenti rilevati dal *Laboratorio* in cui le Procure usano l'art. 12 T.U.I. come unica imputazione (o in concorso con altre fattispecie) alla denuncia del datore di lavoro segue l'avviamento delle pratiche per l'espulsione al posto di quelle per l'attivazione dei percorsi di protezione *ad hoc* per le vittime di sfruttamento lavorativo. Sono ancora troppi, infatti, i procedimenti per sfruttamento lavorativo in cui vengono attivate le pratiche per l'espulsione dei lavoratori sfruttati stranieri: si contano ad oggi ben 21 procedimenti¹²⁴, di cui 2 relativi al 2024.

123 Un procedimento del 2023 di competenza della Procura di Gorizia in cui sono indagati tre romeni e un moldavo *ex art. 603 bis c.p.* per aver reclutato all'estero trenta braccianti romeni, tra cui alcuni minori, attraverso due società, una con sede in provincia di Gorizia ed una di diritto romeno, con la promessa di un lavoro ben retribuito in Italia che consentisse di mandare le rimesse alle famiglie rimaste in Romania, ma una volta giunti in Italia erano impiegati sui campi in condizioni estreme di sfruttamento; un procedimento del 2019 della Procura di Bologna, noto come *Operazione Blue Angels*, sopra citato; un procedimento della Procura di Firenze, del 2017, in cui si procede per 603 *bis* c.p. nei confronti di alcuni cittadini rumeni che gestivano un vero e proprio traffico di braccianti connazionali, organizzando il viaggio dalla Romania verso l'Italia, l'alloggio e lo sfruttamento degli stessi, che venivano smistati in Toscana, in Veneto e in Svizzera; un procedimento di competenza della Procura di Asti, del 2018, noto come *Operazione Sole*, e altri tre procedimenti della Procura di Novara, Macerata e di Lanciano.

124 Così distribuiti: 2 procedimenti nel 2018, 1 procedimento nel 2019, 3 procedimenti nel 2020, 1 procedimento nel 2021, 8 procedimenti nel 2022, 4 procedimenti nel 2023.

Merita, inoltre, di essere attenzionato, come ormai facciamo da tempo, il controverso utilizzo del reato di estorsione (art. 629 c.p.) alle vicende di sfruttamento lavorativo, che continua a suscitare le nostre perplessità. Dai dati raccolti emerge che la fattispecie è impiegata in 43 procedimenti in concorso con solo l'art. 603-*bis* c.p. e/o altre fattispecie del Testo Unico Immigrazione, in 2 procedimenti in concorso con gli artt. 600 e 601 c.p. e in 8 procedimenti come unica fattispecie (Fig. 21).

Rispetto all'impiego del 629 c.p. in concorso con l'art. 603-*bis* c.p., ribadiamo che una tale applicazione porta a sovrapporre le condotte estorsive con quelle qualificate come "grave sfruttamento" al comma 2, art. 603-*bis* c.p., cioè caratterizzate da violenza e minaccia nella realizzazione dello sfruttamento lavorativo. Dagli atti processuali raccolti dal *Laboratorio*, infatti, emerge che la fattispecie di estorsione viene contestata, in concorso con il 603-*bis*, co. 2 c.p., quando la minaccia e violenza è utilizzata dal datore per imporre le condizioni di sfruttamento¹²⁵. Una siffatta applicazione delle due norme porta a punire due volte la medesima condotta – sollevando anche in questo caso un problema di violazione del *ne bis in idem* – considerato che il comma 2 dell'art. 603-*bis* c.p. prevede già l'aggravante dell'utilizzo della minaccia e/o violenza per reclutare la manodopera e/o per impiegarla in condizioni di sfruttamento lavorativo (il "grave sfruttamento" richiamato che apre la strada alla protezione ex art. 18 T.U.I.) e che, nella maggior parte dei casi, la norma viene contestata nella sua versione aggravata¹²⁶. Peraltro, questo utilizzo sembra costante nel tempo e "irriducibile", leggendo i dati cronologicamente, con un numero di casi contestati sostanzialmente omogeneo (8 nel 2019, 6 nel 2020, 5 nel 2021, 5 nel 2021, 4 nel 2023 e 7 nel 2024).

Come già segnalato nello scorso *Rapporto*, la Cassazione si è pronunciata in relazione a una vicenda estorsiva verificatasi all'interno del rapporto di lavoro – in cui, si precisa, non si procedeva per 603-*bis* c.p. – stabilendo che il danno ingiusto prospettato dalla minaccia datoriale nella rinuncia alla retribuzione formalmente concordata si realizza solo in costanza del rapporto di lavoro, mentre non è idonea a dispiegare i suoi effetti al momento dell'assunzione «e quindi prima che si sia instaurato un rapporto di lavoro [...] non sussistendo prima della conclusione dell'accordo un diritto dell'aspirante lavoratore a esser assunto a determinate condizioni», né a creare un effettivo danno nella sfera patrimoniale del lavoratore quando quest'ultimo è disoccupato¹²⁷. La sentenza appena riportata prospetta a nostro avviso un possibile criterio discrezionale tra 603-*bis* e 629 c.p., riservando il primo alle condotte minacciose e violente poste in essere dal datore al momento dell'assunzione e il secondo a quelle attuate quando il rapporto di lavoro è già in essere. Rispetto, infine, alla contestazione dell'art. 629 c.p. come unica fattispecie per reprimere condotte datoriali violente e/o minacciose finalizzate all'imposizione di condizioni di sfruttamento, si ritiene anacronistica rispetto all'evoluzione del *corpus* normativo di contrasto allo sfruttamento lavorativo – come ampiamente analizzato nelle pagine precedenti – oltre che compromettente la protezione delle vittime, che non sono coperte dal permesso ex art. 18-*ter* T.U.I., previsto solo per le vittime del reato 603-*bis* c.p., e quindi non possono usufruire dei benefici sociali a esso connessi¹²⁸.

Merita di essere sottolineato che questa prassi sembra essere stata abbandonata dalle Procure, considerato che non abbiamo rilevato alcun procedimento nel 2022, 2023 e 2024 in cui si facesse tal uso dell'art. 629 c.p. Anche sotto questo profilo l'art. 603-*bis* c.p. si configura come uno strumento di protezione dei datori autori di sfruttamento e la pena più grave prevista dall'art. 629 c.p. rispetto al 603-*bis* c.p. dovrebbe fungere da *memento* per chi vorrebbe abrogare il reato di sfruttamento lavorativo perché troppo severo con i datori di lavoro.

¹²⁵ Si porta come esempio un procedimento di competenza della Procura di Catania a carico di due fratelli soci di un'azienda agricola, accusati di aver impiegato 8 dipendenti in turni estenuanti di circa 9 ore consecutive, senza il riconoscimento di ferie e riposi settimanali, a fronte di una retribuzione di circa 3 euro l'ora, dietro minaccia di licenziamento: la Procura ha contestato nell'imputazione gli artt. 603-*bis*, co. 2 c.p. e 629 c.p., riportando la minaccia di licenziamento sia come circostanza aggravante del primo, sia come condotta estorsiva. Dagli atti acquisiti dal *Laboratorio*, si sono orientate nello stesso senso la Procura di Vicenza, di Civitavecchia e di Rovereto.

¹²⁶ Sul punto, particolarmente interessante l'analisi contenuta nella richiesta applicativa di una misura cautelare personale presentata al G.I.P. dalla Procura di Urbino e volta a negare il concorso tra art. 603-*bis* e art. 629 c.p. La Procura ha richiamato il principio del *ne bis in idem* sostanziale ed il fatto che, in realtà, le due disposizioni si riferirebbero a situazioni fattuali diverse, in quanto l'ipotesi dello sfruttamento aggravato dall'uso della violenza o della minaccia divergerebbe dal più grave delitto di estorsione perché, nel primo caso, il soggetto sfruttato, sul quale vengono esercitate le pressioni, avrebbe comunque scelto di lavorare in condizioni per lui non dignitose, mentre l'estorsione presuppone una vera e propria costrizione.

¹²⁷ Cass. pen., Sez. II, sent. n. 7128/2024: «manca, inoltre, il requisito dell'altrui danno, in ragione della preesistente condizione di disoccupazione per i lavoratori (che dovrebbero assumere la veste di persone offese), rispetto alla quale il mancato conseguimento di un'opportunità di impiego, rappresentante un dato di certo patrimonialmente positivo, non incide però negativamente sulla condizione reddituale della parte».

¹²⁸ In teoria le vittime dell'estorsione potrebbero usufruire del permesso ex art. 18 T.U.I., che oggi garantisce gli stessi benefici sociali di quello ex art. 18-*ter*, dato che il reato di cui all'art. 629 c.p. rientra tra quelli per cui è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. In concreto questa previsione si scontra con il fatto che questo tipo di permesso è fino a oggi stato riconosciuto alle vittime di sfruttamento della prostituzione, come previsto, e, tra i reati previsti dall'art. 380 c.p.p., solo per le vittime di tratta e riduzione in schiavitù finalizzate allo sfruttamento della prostituzione. L'estensione a tutti i reati per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza è resa ardua dalla scarsità delle risorse disponibili per la presa in carico delle vittime.

8.2. Gli autori dello sfruttamento

Nella Tabella sottostante (**Fig. 23**) si riportano i dati relativi alle inchieste, tanto in tutti i settori quanto nella sola agricoltura, rispetto alle quali è stato possibile individuare i soggetti contro i quali si procede (terza e ottava colonna), suddivisi tra casi in cui lo sfruttamento è stato perpetrato dal datore di lavoro senza la presenza di un intermediario (quarta e nona colonna) e casi in cui lo sfruttamento è stato veicolato dalla presenza di un caporale (terza e quarta colonna e, specularmente, la decima e l'undicesima colonna per il settore agricolo).

Fig. 23 | **Procedimenti in cui è stato possibile risalire agli autori dello sfruttamento: tutti i settori e agricoltura a confronto**

ANNI	TUTTI I SETTORI					AGRICOLTURA				
	Totale procedimenti penali avviati	Procedimenti in cui è noto contro chi si procede	di cui solo nei confronti del datore di lavoro	di cui solo nei confronti del caporale	di cui sia nei confronti del datore di lavoro sia del caporale	Totale procedimenti penali avviati	Procedimenti in cui è noto contro chi si procede	di cui solo nei confronti del datore di lavoro	di cui solo nei confronti del caporale	di cui sia nei confronti del datore di lavoro sia del caporale
PRE RIFORMA L. 199/2016	31	20	8	9	3	13	8	2	5	1
2016	14	13	5	4	4	10	10	3	4	3
2017	71	41	22	10	9	43	24	15	8	1
2018	119	85	41	22	22	70	57	24	16	17
2019	171	142	73	40	29	91	75	31	20	24
2020	150	128	77	23	28	73	71	35	17	19
2021	131	115	65	29	21	65	61	33	11	17
2022	129	88	56	13	19	43	37	17	8	12
2023	127	101	62	22	17	44	35	12	9	14
2024	125	103	76	15	12	42	39	25	10	4
TOTALE	1068	836	485	187	164	494	417	197	108	112

Dalla somma delle colonne relative a tutti i settori (celesti) si ricava che in 836 procedimenti su 1068 per cui si procede penalmente siamo riusciti a isolare il dato relativo agli autori del reato, mentre in agricoltura (colonne verdi) il totale dei procedimenti per cui abbiamo questo dato è di 417 su 494.

Concentrandoci sui dati relativi allo sfruttamento senza intermediazione, notiamo che questi ammontano a 485 (di cui 197 in agricoltura) e, rispetto ai dati del precedente *Rapporto*, registrano un significativo aumento: + 128 in tutti i settori, di cui 76 inchieste relative al 2024 e 52 inchieste degli anni passati recuperati, e +44 rispetto al solo settore agricolo, di cui 25 del 2024 e 19 delle annualità precedenti. Tale incremento, sommato al fatto che nella stragrande maggioranza dei procedimenti si procede per 603-*bis* c.p. (come analizzato nel paragrafo precedente), conferma il fatto che quest'ultima norma riformata è stata in larga parte utilizzata dagli inquirenti per reprimere le condotte datoriali di sfruttamento, sin dai primi mesi della sua entrata in vigore (sostanzialmente dal 2017 in poi), condotta datoriali che, come detto sopra (v. §8.1), non poteva essere direttamente punita col "vecchio" 603-*bis* c.p.¹²⁹.

¹²⁹ Il previgente testo dell'art. 603-*bis* c.p., come introdotto dal D.L. 138/2011 (conv. L. 148/2011), recitava al comma 1: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori, è punito con la reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato».

Si tenga presente che gli 8 procedimenti che si registrano a carico dei soli datori di lavoro negli anni antecedenti alla Riforma del 603-*bis* c.p. devono essere letti in *tandem* con le tipologie di contestazioni effettuate della Tabella (**Fig. 21**), dove in 16 procedimenti su 31 sono state contestate fattispecie diverse dal vecchio 603-*bis* c.p., tra cui in prevalenza (tot. 10) l'art. 22, co. 12 e 12-*bis* T.U.I., a riprova del fatto che la fattispecie era la norma principalmente impiegata per colpire condotte datoriali di sfruttamento lavorativo.

Tali considerazioni acquistano maggior valore se prendiamo in considerazione le inchieste di sfruttamento tramite caporalato (colonne quattro e cinque, per tutti i settori, e otto e nove, per agricoltura) dove non si registra lo stesso significativo incremento rispetto ai casi di sfruttamento senza intermediazione dello scorso *Rapporto*: rispetto a tutti i settori si contano + 23 procedimenti in cui si è proceduto solo nei confronti del caporale (da 164 a 187) e +26 procedimenti in cui si procede penalmente contro datore e caporale (da 138 a 164); rispetto al settore agricolo si contano, rispettivamente + 16 (da 92 a 108) e + 13 procedimenti (da 99 a 112).

Merita, poi, svolgere qualche considerazione relativa alle sole inchieste di sfruttamento tramite caporalato (colonne cinque e sei, per tutti i settori, e dieci e undici, per agricoltura). Come evidenziavamo nello scorso *Rapporto*, i dati si atteggiavano in modo differente in agricoltura, con un numero leggermente più elevato di procedimenti in cui si procede contro sia il datore che il caporale (112) che quelli in cui si procede solo contro il caporale (108), rispetto a quanto avviene nei dati relativi a tutti i settori, dove le inchieste più numerose sono quelle nei confronti del solo caporale. Riproponiamo, ritenendola tutt'oggi attuale, la precedente lettura dei dati, secondo cui il caporalato in agricoltura, oltre ad essere maggiormente familiare agli inquirenti come fenomeno, si realizza con schemi più semplici rispetto ad altri settori, con un rapporto diretto e spesso senza alcun formale incarico tra intermediario, datore e manodopera. Ciò rende più semplice individuare il committente-utilizzatore finale della prestazione della manodopera sfruttata, ossia il proprietario terriero o il titolare dell'azienda agricola. Dalla lettura degli atti processuali emerge, infatti, che nei settori differenti da quello primario, la principale difficoltà degli inquirenti nel risalire al datore-committente, come già anticipato, è da rinvenire nella fitta rete di appalti e sub-appalti che spesso "proteggono" l'utilizzatore finale della prestazione e rendono perseguibile solo coloro che svolgono di facciata il ruolo datoriale, ma di fatto si limitano a fornire la manodopera. L'ottica degli inquirenti, tuttavia, sta mutando e ciò è testimoniato dalle numerose inchieste aperte dalla Procura di Milano, a carico di grandi aziende committenti che si collocano "a monte" della catena di appalti, non ritenute perciò solo estranee ai fatti di reato di sfruttamento della manodopera perpetrata "a valle" dai fornitori.

L'esito dei procedimenti e dei processi penali

Nelle Tabelle che seguono (**Figg. 24 e 25**) sono riportati gli esiti dei procedimenti e processi penali nella disponibilità del *Laboratorio*, oggetto di costante monitoraggio nel corso degli anni. Dei complessivi 1031 procedimenti penali di cui abbiamo notizia essere stati avviati sul territorio nazionale per fatti relativi allo sfruttamento lavorativo e con imputazione nota, siamo riusciti ad avere notizia del loro esito in 270 procedimenti¹³⁰, relativamente a tutti i settori economici, così suddivisi: 119 archiviazioni, 75 in fase di giudizio, cioè in cui è stata esercitata l'azione penale con la richiesta di rinvio a giudizio da parte del P.M., e 76 procedimenti giunti a sentenza (sia all'esito dei riti speciali (quali giudizio abbreviato e l'applicazione della pena su richiesta delle parti (*i.e.* patteggiamento) sia all'esito del rito ordinario (con il dibattimento), di cui 19 procedimenti conclusi con l'assoluzione degli imputati e 57 procedimenti conclusi con una sentenza di condanna.

Fig. 24 | L'andamento giudiziario dei procedimenti e dei processi per sfruttamento

ANNI	TUTTI I SETTORI							
	Procedimenti con capo d'indagine noto	Procedimenti con esito processuale noto	Archiviazioni	In fase di rinvio a giudizio	Procedimenti giunti a sentenza	di cui assoluzioni	di cui condanne	Sospensione condizionale della pena
PRE RIFORMA L. 199/2016	31	14	10	-	4	1	3	-
2016	14	6	3	-	3	1	3	-
2017	71	25	10	7	8	1	6	-
2018	117	37	19	7	11	3	7	-
2019	158	56	16	16	24	8	16	3
2020	148	37	15	8	14	2	12	4
2021	128	21	11	7	3	-	3	-
2022	120	27	16	6	5	1	5	-
2023	125	18	11	6	1	-	1	1
2024	119	29	8	18	3	2	1	-
TOTALE	1031	270	119	75	76	19	57	8

130 Il significativo scarto che si registra tra procedimenti penali avviati e quelli di cui abbiamo l'esito è connesso all'attività del *Laboratorio*, che si relaziona prevalentemente con le Procure della Repubblica, le quali ci consentono di accedere agli atti giudiziari che riguardano la fase d'indagine (come quella cautelare e preventiva) di cui sono titolari, via via che cade il segreto istruttorio. Al fisiologico lasso di tempo che intercorre per la desecretazione degli atti, si aggiunge un altro fattore: ai sensi della normativa relativa all'accesso di atti per motivi di studio, ex art. 116 c.p.p., l'autorizzazione al rilascio di copia o all'accesso agli atti giudiziari richiesti può essere indirizzata e rilasciata solo dal giudice firmatario dell'atto (il magistrato competente). Motivo per cui, quando il procedimento passa in fase di udienza preliminare e dibattimentale, nonostante i nostri sforzi, raramente siamo riusciti a ottenere l'autorizzazione da parte dei singoli G.I.P. o giudici del dibattimento all'accesso alle sentenze. Il che è un vero paradosso, considerato la natura pubblica del procedimento penale.

Rispetto al settore agricolo, dalla Tabella successiva (**Fig. 25**) emerge come su 489 procedimenti penali avviati per sfruttamento siamo riusciti a monitorare l'andamento processuale in 114, di cui 44 archiviazioni, 34 in fase di giudizio e 36 procedimenti giunti a sentenza sia mediante riti speciali che ordinario, di cui 8 assoluzioni e 30 condanne.

Fig. 25 | L'andamento giudiziario dei procedimenti e dei processi per sfruttamento in agricoltura

ANNI	AGRICOLTURA							
	Procedimenti con capo d'indagine noto	Procedimenti con esito processuale noto	Archiviazioni	In fase di rinvio a giudizio	Procedimenti giunti a sentenza	di cui assoluzioni	di cui condanne	Sospensione condizionale della pena
PRE RIFORMA L. 199/2016	13	7	5	-	2	1	1	-
2016	10	5	1	2	2	1	2	-
2017	43	10	3	3	4	1	3	-
2018	69	18	9	4	5	1	4	-
2019	91	30	7	12	11	1	10	1
2020	73	22	7	7	8	2	6	4
2021	63	11	8	2	1	-	1	-
2022	42	4	1	-	3	1	3	-
2023	43	1	-	1	-	-	-	-
2024	42	6	3	3	-	-	-	-
TOTALE	489	114	44	34	36	8	30	5

Il dato più cospicuo, quindi, riguarda le archiviazioni, che rappresentano il 44% dei 270 procedimenti in tutti i settori (**Fig. 24**) e il 39% dei 114 procedimenti in agricoltura (**Fig. 25**). Dall'analisi dei provvedimenti di archiviazione reperiti emerge che le motivazioni che spingono la Procura a chiedere l'archiviazione del procedimento riguardano prevalentemente il mancato raggiungimento del *quantum* probatorio per la sussistenza degli indici di sfruttamento. Ciò conferma quanto detto sopra circa l'attenzione degli inquirenti (ma altresì dei giudici di merito, in specie G.I.P./G.U.P.) nel dare rilievo esclusivamente a quelle condizioni che possono inequivocabilmente integrare il comma 3 dell'art. 603-*bis* c.p., arginando il rischio di un'applicazione vaga e indiscriminata del reato, guardando al contesto *complessivo* in cui si svolge la prestazione lavorativa. A titolo esemplificativo se ne riportano alcune.

Rispetto all'indice n. 2 (relativo all'orario di lavoro), si segnala la richiesta di archiviazione di un procedimento di competenza della Procura di Genova del 2021 – i cui fatti risalgono al 2021 ma di cui abbiamo acquisito gli atti quest'anno – in cui un dipendente di una panetteria aveva denunciato i propri datori di lavoro per eccessività dell'orario lavorativo e il mancato godimento di ferie, a seguito del suo licenziamento. La Procura ha chiesto e ottenuto l'archiviazione dal G.I.P., non solo a seguito della rimessione della querela del denunciante a seguito della transa-

zione tra le parti – essendo reato perseguibile d’ufficio – ma anche, e soprattutto, perché le condizioni di lavoro non erano inquadrabili in un contesto di sfruttamento, «essendo evidente che non si versa nella grave ipotesi delittuosa rubricata ma nella rappresentazione di doglianze relative al rapporto di lavoro, regolarmente formalizzato e retribuito con uno stipendio di circa 700-800 euro mensili per stessa ammissione del denunciante, manifestate a distanza di diversi mesi dal suo esaurimento»¹³¹.

Anzi, talvolta, e in maniera censurabile a nostro avviso, le Procure richiedono un *quid pluris* rispetto all’integrazione degli indici di sfruttamento del comma 3 e dello stato di bisogno delle vittime, applicando un’interpretazione della norma del tutto discutibile. È il caso, ad esempio, seppur isolato, della Procura di Cuneo, in cui il P.M. ha avanzato richiesta di archiviazione di un procedimento del 2019 in cui le condizioni alloggiative erano talmente pessime che alcuni lavoratori (giovani di origine africana e richiedenti asilo) avevano cercato di riscaldarsi con la costruzione di un braciere artigianale poiché l’alloggio in cui dimoravano era privo di un impianto di riscaldamento, finendo poi all’ospedale per intossicazione da esalazioni nocive del braciere (un vecchio secchio di plastica). Si legge nella richiesta di archiviazione: «la differenza di trattamento retributivo, la mancata fruizione dei riposi (peraltro su base volontaria) e la messa a disposizione in favore dei lavoratori di una casa priva di termosifoni, possono rilevare senz’altro sul piano amministrativo, ma non costituiscono, alla luce delle complessive condizioni di impiego della manodopera stagionale, indici di sfruttamento penalmente rilevante. A ben vedere, da tutti gli elementi raccolti in fase di indagine, la condotta posta in essere dagli indagati, senza dubbio censurabile sia sul piano umano che su quello del rispetto della normativa giuslavoristica, non assume i connotati della condotta penalmente rilevante». In tal caso, il parametro preso in considerazione dai giudici sembra essere quello delle “*complessive condizioni di impiego della manodopera stagionale*” piuttosto che gli indici richiesti dall’art. 603-bis c.p.

Un altro fattore determinante l’archiviazione dei processi, in fase di indagini e di sostenibilità dell’accusa in giudizio, riguarda l’irreperibilità dei lavoratori sfruttati, che spesso per paura di ritorsioni o di ulteriori complicazioni legali qualora irregolari sul territorio, scappano altrove e le loro dichiarazioni rese in fase d’indagine non si traducono in testimonianze in fase di processo. Anche per questo motivo, come evidenziato in apertura del presente *Rapporto*, sono essenziali le misure di protezione sociale volte ad aiutare sin dai primi momenti utili le vittime di sfruttamento lavorativo.

Qualora poi siano contestati le fattispecie penali del Testo Unico Immigrazione, i giudici considerano come motivo rilevante per l’archiviazione la regolarizzazione dello *status* giuridico da parte dei lavoratori stranieri, oltre che la difficoltà di sostenere in giudizio l’accusa per l’insufficiente quadro probatorio sui fatti di sfruttamento lavorativo per come emerso all’esito delle indagini preliminari.

Per uno spaccato delle ragioni di archiviazione si rimanda all’allegato *focus* condotto nell’esame approfondito dei processi avviati in provincia di Foggia, che, come detto, dovrebbero essere stati recuperati nella loro interezza (Appendice n. 2). I risultati di quel *focus* ci sembrano, allo stato degli atti, generalizzabili all’intero territorio nazionale. Quando gli indici di sfruttamento sono sorretti da un solido apparato probatorio, si procede con il rinvio a giudizio dell’imputato, che in molti casi sceglie di procedere con riti alternativi, quali la richiesta di applicazione della pena ex art. 444 c.p.p. (il cosiddetto “patteggiamento”) e/o con rito abbreviato, per accedere a importanti sconti di pena – il rito abbreviato prevede la riduzione della pena di un terzo, mentre il patteggiamento una riduzione fino ad un terzo – funzionali alla concessione della sospensione condizionale della pena (se la condanna è inferiore ai due anni di pena detentiva), che nella quasi maggioranza dei provvedimenti di condanna di questo tipo in nostro possesso viene concessa (in 8 procedimenti, di cui 5 in agricoltura) (**Figg. 24 e 25**).

Rispetto ai procedimenti che giungono a sentenza, si conferma il *trend* rilevato nei precedenti *Rapporti*, per cui le condanne (tot. 57) superano (di gran lunga) i proscioglimenti (19). Raffrontando il settore agricolo con tutti gli altri settori, notiamo come 30 delle 57 condanne (circa il 53%) riguardano fatti di sfruttamento lavorativo in agricoltura, mentre per quanto riguarda le assoluzioni, la percentuale relativa al settore agricolo scende al 42%, con 8 su 19 proscioglimenti. Tali dati sembrano confermare l’ancora prevalente predisposizione a cercare e a “trovare” lo sfruttamento nel settore agricolo.

¹³¹ Procura della Repubblica presso il Tribunale di Genova, Richiesta di archiviazione, proc. n. 18568/2021 R.G.N.R., inedito.

Strumenti preventivi e cautelari, tra vecchie e nuove prassi: da misure patrimoniali a misure anche sociali

Strettamente legati alla protezione delle vittime dello sfruttamento sono gli strumenti cautelari e preventivi utilizzabili dalle Procure in fase di indagini preliminari. Come abbiamo avuto già modo di anticipare in apertura del presente *Rapporto*, la legge 199 ha introdotto e potenziato la portata di importanti istituti cautelari e preventivi che consentono, da un lato, di non paralizzare, da un punto di vista occupazionale, l'impresa al centro di un'indagine per sfruttamento lavorativo e, dall'altro lato, di risalire la filiera dello sfruttamento quando questa è composta da una fitta rete di appalti e sub-appalti di manodopera, per colpire le imprese committenti che si avvantaggiano dall'impiego di manodopera sfruttata, seppur non direttamente "autrici" dello sfruttamento stesso. Facciamo riferimento 1) al controllo giudiziario dell'azienda, introdotto dall'art. 3 L. 199/2016, 2) all'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 e 34-*bis* del D. Lgs. 151/2011 (c.d. "Codice Antimafia") – la cui applicabilità all'art. 603-*bis* c.p. è stata prevista dalla L. 161/2017 – e 3) a tutto l'apparato di strumenti previsti dal D. Lgs. 231/2001, c.d. modello 231, grazie all'introduzione dell'art. 603-*bis* c.p., a opera della legge 199, tra i reati presupposto che fondano la responsabilità degli enti.

Per quanto abbiamo potuto constatare dall'analisi dei provvedimenti reperiti e dal confronto diretto con i Procuratori, la logica in cui si muovono nell'utilizzo di questi strumenti è quella di preservare la realtà imprenditoriale oggetto di procedimento penale per sfruttamento, "mantenendola in vita" nell'ottica di utilizzare il diritto penale non sono in chiave meramente repressiva, ma altresì di disinquinamento dell'economia, in generale, e della singola impresa, in particolare. Si vuole cioè evitare quello che potremmo chiamare "effetto Idra", rifacendosi alla mitologia greca, ossia di esercitare l'azione penale a mo' di scure senza curarsi delle conseguenze che, a cascata, derivano dal suo esercizio: sequestrare e, quindi, chiudere (seppur temporaneamente) l'azienda ha, infatti, il disastroso (potenziale) effetto di moltiplicare (e non ridurre) lo sfruttamento, poiché il lavoratore sfruttato nell'azienda chiusa per sfruttamento, stante lo stato di bisogno che lo affligge, si rivolgerà a un'altra per farsi sfruttare allo stesso modo. Da qui l'importanza non solo di coadiuvare lo strumento penale con strumenti di protezione sociale, come detto in apertura del *Rapporto*, ma altresì di utilizzare lo stesso strumento penale *anche* in chiave sociale.

10.1. Il controllo giudiziario dell'azienda ex art. 3 legge 199

Un primo strumento cautelare reale, direttamente applicabile nei confronti dell'impresa presso cui la manodopera viene sfruttata, è il controllo giudiziario dell'azienda (l'art. 3 della legge 199). La misura è applicabile durante le indagini preliminari dal giudice (in particolare, è disposta dal G.I.P. su richiesta del P.M.) quando ricorrono tutti i presupposti per il sequestro preventivo e qualora ritenga che «l'interruzione dell'attività imprenditoriale possa comportare ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico del complesso aziendale». La sottoposizione dell'azienda a controllo giudiziario comporta la co-conduzione dell'azienda da parte dell'imprenditore indagato e di un amministratore giudiziario (nominato dal giudice), che ha il compito di collaborare col primo nella gestione dell'attività imprenditoriale al fine di ristabilire la legalità al suo interno. Lo strumento, quindi, assume massima importanza, poiché garantisce la continuità dell'attività aziendale sia al fine di preservare il posto di lavoro dei dipendenti, per evitare che alla denuncia dello sfruttamento segua la perdita del lavoro della vittima a causa del sequestro dell'azienda strumentale alle indagini, sia per ripristinare, quando possibile, la legalità nell'impresa, preservandone il valore economico.

Dai provvedimenti acquisiti dal *Laboratorio*, tuttavia, emerge che il controllo giudiziario in azienda è disposto in soli 54 procedimenti rispetto agli 883 avviati in cui l'art. 603-*bis* c.p. è stato contestato come unica fattispecie o in concorso con altre per reprimere lo sfruttamento lavorativo (**Fig. 26**). In solo il 6% dei casi in cui è stato contestato l'art. 603-*bis*, quindi, è stato applicato il controllo giudiziario dell'azienda, mentre in 76 di questi procedimenti è stato disposto il sequestro preventivo dell'azienda. Guardando alla Tabella, si nota come la misura del

controllo giudiziario ha trovato maggiore impiego nel corso del tempo, con un andamento di crescita fino al 2021, per poi assumere un andamento frastagliato negli anni successivi: un drastico calo a 2 casi nel 2022, un repentino aumento a 13 casi nel 2023 (il numero più elevato) per scendere nuovamente a 3 nel 2024. Questo andamento è verosimilmente dovuto, come già molte altre volte detto, al sommarsi dell'effetto del segreto istruttorio ai lunghi tempi della raccolta degli atti giudiziari, e quindi possiamo dire che il dato è complessivamente in crescita, benché rimanga basso in termini assoluti.

Fig. 26 | L'evoluzione delle strategie preventive nel tempo¹³²

ANNI	TUTTI I SETTORI			
	Procedimenti penali avviati	Procedimenti in cui è stato disposto il sequestro preventivo dell'azienda	Procedimenti in cui è stato disposto il controllo giudiziario ex art. 3 L. 199/2016	Procedimenti in cui è stata disposta l'amministrazione giudiziaria ex art. 34 L. 151/2009
2011-2015	31	0	0	0
2016	14	0	1	0
2017	71	2	2	0
2018	119	0	3	1
2019	171	11	6	1
2020	150	12	12	1
2021	131	16	12	1
2022	129	12	2	2
2023	127	8	13	2
2024	125	15	3	5
TOTALE	1068	76	54	13

Come già rilevato in passato, dal confronto con le Procure sul tema emerge come il timido impiego della misura è dovuto ai suoi limiti pratici, che vengono in rilievo quando essa è applicata alle singole realtà imprenditoriali. Gli inquirenti rilevano, infatti, che le aziende che producono in regime di sfruttamento spesso non sono in grado di restare competitive sul mercato nel lungo periodo, una volta ricondotte alla legalità le modalità gestionali¹³³.

¹³² Si precisa che i casi di sequestro riportati nella terza colonna si riferiscono al sequestro preventivo dell'azienda come misura volta a far cessare la perpetrazione della condotta criminosa. Sono stati esclusi invece i sequestri per equivalente di somme di denaro.

¹³³ In molti procedimenti per sfruttamento sono anche contestati reati tributari (ad esempio per evasione dell'Iva) e, quindi, i bilanci dell'impresa irregolari sono spesso insanabili.

Tuttavia, torniamo a sottolineare che la misura è in grado di svolgere comunque un importante ruolo a tutela dei lavoratori vittime di sfruttamento non solo da un punto di vista occupazionale, garantendo (almeno nel breve periodo) il mantenimento del posto di lavoro – che, dai provvedimenti a noi pervenuti, sembra essere la valutazione preminente svolta dai Tribunali da cui è adottata¹³⁴ – ma anche dal punto di vista previdenziale, mediante la regolarizzazione delle posizioni lavorative e del licenziamento, consentendo ai lavoratori di avere accesso agli ammortizzatori sociali (*in primis* l'indennità di disoccupazione) anche qualora l'azienda dovesse cessare l'attività a seguito di controllo giudiziario, come ha mostrato in particolare l'attività dell'amministratore nominato nell'ambito di un'inchiesta nel settore delle confezioni tessili condotta dalla Procura di Prato¹³⁵. Pertanto, continuiamo ad auspicare un maggior impiego della misura proprio in chiave sociale, per gli effetti positivi che questa comporta sui lavoratori, considerato che, anche da un punto di vista letterale, la norma non rende preminente la preservazione del valore economico del complesso aziendale rispetto al mantenimento del livello occupazionale, ma le mette in relazione tra loro alternativa («qualora l'interruzione dell'attività imprenditoriale possa comportare ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico del complesso aziendale»).

10.2. L'amministrazione giudiziaria ex art. 34 Codice Antimafia

L'altro strumento patrimoniale di rilievo nella fase di indagine preliminare è l'amministrazione giudiziaria ex art. 34 (e 34-*bis*¹³⁶) del Codice Antimafia, che può essere applicata nei confronti dell'impresa committente che ha agevolato l'attività dell'autore materiale del reato, pur non essendo l'autrice diretta dello sfruttamento¹³⁹. Rinviando per una completa disamina sul piano tecnico-giuridico del funzionamento dell'istituto, l'utilità della misura viene in rilievo in relazione ai casi in cui la catena di produzione (o di prestazione di servizi) si articola in una serie di appalti e sub-appalti, che rende difficoltoso per gli inquirenti risalire ai vertici dell'intera catena di produzione, solitamente occupati da grandi imprese committenti che negano di essere effettivamente a conoscenza dello sfruttamento imposto dall'intermediario o dall'impresa (sub)appaltatrice “a valle”.

In tal senso, l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria ha avuto interessanti sviluppi nel corso del tempo, specie grazie alla prassi applicativa della misura instauratasi nella Procura e nella Sezione Misure di Prevenzioni del Tribunale di Milano. Già nello scorso *Rapporto* abbiamo rilevato come, anche prima dell'introduzione dell'art. 603-*bis* c.p. tra i reati presupposto della misura, gli inquirenti milanesi hanno utilizzato l'amministrazione giudiziaria in procedimenti (anche) per sfruttamento lavorativo, come nella vicenda *Nolostand spa*, dove si procedeva per associazione a delinquere di stampo mafioso (art. 416-*bis* c.p.) negli appalti che Fiera Milano aveva commissionato per la realizzazione di alcuni stand dell'Expo 2015, in cui erano sfruttati numerosi lavoratori. All'apertura pretoria della misura anche a fenomeni di sfruttamento lavorativo considerato un possibile indice di infiltrazione mafiosa nelle realtà imprenditoriali, ha fatto seguito l'intervento del legislatore che, come detto, ha introdotto l'art. 603-*bis* c.p. tra i reati presupposto della misura ex art. 34 Codice Antimafia, permettendo di applicare la misura anche a prescindere da una effettiva correlazione tra lo sfruttamento lavorativo e i reati di associazione mafiosa, quando l'impresa sia “agevolatrice” di condotte penalmente rilevanti di (solo) sfruttamento lavorativo (in tal senso si fa riferimento a “impresa agevolatrice”).

¹³⁴ I Tribunali che ricorrono maggiormente al controllo giudiziario in azienda sono quelli di Prato, Macerata, Urbino, Foggia, Civitavecchia, Lamezia Terme, Milano, La Spezia, Viterbo, Latina, Ascoli e Bari.

¹³⁵ V. *IV Rapporto del Laboratorio*, cit., pp. 28-29.

¹³⁶ L'art. 34-*bis* del Codice Antimafia, introdotto dalla L. 161/2017, prevede una amministrazione giudiziaria che è stata definita più mite perché si limita a prevedere una sorta di tutoraggio dell'imprenditore e una serie di obblighi di comunicazione in presenza di una condotta dello stesso di “agevolazione occasionale” del pericolo concreto di infiltrazioni mafiose o nella commissione di altri reati presupposto. Nello stabilire i compiti dell'amministratore giudiziario finalizzati alle attività di controllo, il Tribunale può imporre «di adottare ed efficientemente attuare misure organizzative anche i sensi degli articoli 6, 7 e 24 ter del decreto legislativo 231 del 2001 e successive modificazioni» (comma 3, lett. d).

¹³⁷ Ai sensi dell'art. 34 D. Lgs. 159/2011, l'amministrazione giudiziaria può essere disposta con una durata limitata nel tempo e quando ricorrono “sufficienti indizi” per ritenere che “il libero esercizio di attività economiche [...] possa comunque agevolare l'attività di persone sottoposte a procedimento penale” per alcuni delitti, tra cui è ricompreso anche l'art. 603 *bis* c.p. I poteri dell'amministratore nominato ai sensi dell'art. 34 sono più pregnanti di quelli dell'amministratore previsto dal controllo giudiziario ex art. 3 legge 199: egli, infatti, esercita tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende e, quando l'impresa è esercitata in forma societaria, «può esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali, secondo le modalità stabilite dal tribunale, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell'attività».

In quest'ottica si è mossa la Procura di Milano, che in numerosi procedimenti ha applicato l'amministrazione giudiziaria a importanti aziende nel settore della moda di lusso e della logistica¹³⁸ al fine di «contrastare la contaminazione antigiuridica di imprese sane, sottoponendole a controllo giudiziario con la finalità di sottrarle, il più rapidamente possibile, all'infiltrazione criminale e restituirle al libero mercato una volta depurate dagli elementi inquinanti», come si legge negli atti¹³⁹.

Lo schema ricostruito dalla Procura, come emerge dai provvedimenti adottati, è il seguente: le società committenti affidano la produzione di alcuni prodotti a società appaltatrici, che a loro volta sub-appaltano la produzione a imprese (nel caso delle grandi società di moda, perlopiù a conduzione cinese) che realizzano effettivamente il prodotto del marchio o erogano il servizio (molte riguardano i servizi di vigilanza presso grandi aziende, i c.d. *vigilantes*). Nei casi relativi ai grandi marchi di moda di lusso, le società appaltatrici spesso sono risultate società “vuote”, cioè prive di un vero e proprio reparto produttivo idoneo alla realizzazione dell'opera commissionata e, quindi, necessariamente sub-appaltano a loro volta la produzione a imprese più piccole, i cui dipendenti vengono impiegati in condizioni di sfruttamento. La Procura, quindi, attraverso la ricostruzione della filiera produttiva, ricostruisce anche quella della manodopera, applicando alle imprese sub-appaltatrici l'art. 603-*bis* c.p. e alle “case-madri” l'art. 34 Codice Antimafia per omessa vigilanza (c.d. *culpa in vigilando*) sulla propria filiera produttiva, chiedendo di applicare nei confronti di queste ultime l'amministrazione giudiziaria per «adottare un modello organizzativo previsto dal D. Lgs. 231/2001 idoneo a prevenire fattispecie di reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. [...] a rafforzare i presidi di controllo interno e quelli relativi alle verifiche reputazionali dei fornitori dell'azienda». Infatti, nella maggior parte dei provvedimenti adottati dal Tribunale di Milano, si legge che le società committenti, seppur dotate di Codici etici, di appositi Modelli di Gestione e Controllo e di Certificati di sostenibilità, sono responsabili di agevolazione colposa, in quanto non sono forniti di modelli organizzativi adeguati (i c.d. MOG) prescritti dal D. Lgs. 231/2001, per selezionare adeguati fornitori: le imprese in questione non hanno «mai effettivamente controllato la catena produttiva, verificando la reale capacità imprenditoriale delle società con le quali stipulare i contratti di fornitura e le concrete modalità di produzione dalle stesse adottate» e che erano rimaste inerti «pur venendo a conoscenza dell'esternalizzazione di produzioni da parte delle società fornitrici, omettendo di assumere iniziative come la richiesta formale della verifica della filiera dei sub-appalti o di autorizzazione alla concessione dei sub appalti».

Sull'estrema utilità della misura parlano i dati. Dal Report dell'INPS Direzione generale Lombardia del 16/12/2025 risulta che in seguito alle attività della Procura di Milano, effettuate dal Dr. Paolo Storari, si arriva a 52.470 persone provenienti dai c.d. “serbatoi di manodopera” assunte direttamente dal committente o dalle ditte titolari di appalto regolare dopo l'attività di “bonifica” effettuata. Questo dato registra le persone che hanno avuto un lavoro “decente” durante i periodi delle attività di inchiesta svolte e dei piani rimediali successivi a esse e non conteggia le aziende in cui le stabilizzazioni di personale lavorativo sono risultate essere inferiori alle 50 unità.

Nonostante questi dati, al *Laboratorio* risulta che la misura è stata applicata in soli 13 procedimenti tutti di competenza della Procura e del Tribunale di Milano, come evidenziato dalla Tabella precedente (**Fig. 26**).

Data la rilevanza dei dati forniti dall'INPS della Lombardia, ci soffermiamo sugli elementi della misura che rendono il suo utilizzo nei casi di sfruttamento lavorativo particolarmente interessante e significativo.

In primo luogo, l'utilizzo dello strumento nel campo dello sfruttamento lavorativo segnala (e consolida) il mutamento dell'ottica degli inquirenti nell'estendere le indagini anche alle società committenti, per evitare che la frammentarietà della catena produttiva possa portare a diluire o a eludere le responsabilità delle stesse in relazione ai fatti di sfruttamento della manodopera lungo la filiera produttiva. Del resto, in quest'ottica s'iscrivono anche gli strumenti normativi sovranazionali, si pensi alla Direttiva europea 2024/1760, nota anche come *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD o CS3D), che spinge le imprese nelle grandi catene di produzione (c.d. *supply chain*) a rispettare le regole di prudenza e di buona amministrazione imprenditoriale (c.d. *due diligence*) sulle effettive modalità di svolgimento dell'attività commissionata alle imprese “a valle” della filiera produttiva,

¹³⁸ Si fa riferimento alle inchieste per sfruttamento che hanno coinvolto Uber Eats Italy, Bartolini, Ceva Logistic, Esselunga, Spreafico, nel settore della distribuzione e della logistica e Alviero Martini, Tod's, Valentino, Loro Piana, Armani, Dior per il settore della moda. Per approfondimenti su ciascuna inchiesta si rinvia all'approfondimento contenuto in Appendice n. 3.

¹³⁹ Tribunale di Milano, Sez. Misure di Prevenzione, Decreto di applicazione misura preventiva, R.G. 151/2023, inedita, p. 3.

introducendo il rispetto dei diritti umani tra gli obiettivi delle politiche aziendali. Peraltro, in questa prospettiva riteniamo che quella milanese sia una *best practice* estensibile anche ad altri settori economici, primi fra tutti quello agricolo, da sempre oggetto di discussione non solo a livello nazionale¹⁴⁰ ma anche europeo¹⁴¹ per i forti squilibri contrattuali che caratterizzano la filiera agroalimentare. L'attuale struttura della filiera favorisce l'asservimento, di fatto, dei fornitori alla Grande Distribuzione Organizzata (GDO), il cui strapotere (*buyer power*) si traduce molto spesso nell'imposizione di un prezzo di vendita finale del prodotto "basso e fisso" del tutto insufficiente a garantire utili al produttore e a coprire i costi di produzione, favorendo così pratiche di sfruttamento della manodopera. In aggiunta a ciò, la filiera agroalimentare ha il "vantaggio" di essere maggiormente tracciata rispetto alla catena di produzione di altri settori che potrebbe semplificare, da un punto di vista investigativo, la ricostruzione della catena produttiva e l'identificazione dei singoli attori che operano al suo interno (*players* della GDO, le Organizzazioni dei Produttori (OP), intermediari, etc.) da parte degli inquirenti, nelle singole vicende di sfruttamento. I dati del *Laboratorio* confermano il non-utilizzo della misura nel settore agricolo, in cui è stata disposta l'amministrazione giudiziaria nei confronti delle società terze committenti in un solo procedimento, incardinato ancora una volta presso la Procura di Milano¹⁴².

In secondo luogo, l'amministrazione giudiziaria ex art. 34 (definita dalla giurisprudenza come una «moderna messa alla prova aziendale»¹⁴³) si configura come uno strumento di "ortopedia imprenditoriale"¹⁴⁴, capace di un forte impatto sia a livello mediatico, esponendo l'azienda a una pubblicità negativa e, quindi, a fare tutti gli sforzi economici necessari per rientrare nella legalità, sia (e di conseguenza) a livello sociale, nei confronti dei lavoratori. La natura preventiva della misura, infatti, consente un ampio margine di manovra, che può comportare, come sottolineano molti penalisti, alcune problematiche relative alle garanzie processuali, ma che permette di aprire una fase di "trattativa" tra inquirenti e imprese, finalizzata al cambiamento organizzativo dell'azienda e alla messa in regola della manodopera. Tra le sue applicazioni particolarmente significative in tal senso è il caso di una grande catena di distribuzione alimentare, che a seguito della richiesta della Procura di Milano di amministrazione giudiziaria dell'azienda, ha stabilizzato la posizione di 5.718 lavoratori (internalizzandone direttamente 2.812) ed effettuando ben 65 cambi di appalto di manodopera, oltre a versare all'INPS la somma di circa 20 milioni di euro a seguito della definitività delle contestazioni¹⁴⁵.

Anche la provvisorietà dei provvedimenti applicati in ambito preventivo rafforza la sua connotazione di uno strumento di "ortopedia imprenditoriale". Essa è funzionale a dare margine alle aziende per un loro risanamento sotto la "minaccia" dell'azione repressiva, senza che questa venga effettivamente esercitata, cioè senza che si giunga a un procedimento penale per sfruttamento o per responsabilità dell'ente, come invece implicherebbe il D. Lgs. 231/2001 (di cui si tratterà tra un attimo). In effetti, la stragrande maggioranza dei provvedimenti di amministrazione giudiziaria sono poi revocati, a seguito del ravvedimento dell'azienda, vale a dire del raggiungimento degli obiettivi della misura: il ripristino della legalità nella filiera produttiva.

¹⁴⁰ Vedi il D. Lgs. 198/2021 "Attuazione della direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare nonché dell'articolo 7 della legge 22 aprile 2021, n. 53, in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari", con cui è stato vietato anche in Italia il meccanismo delle aste a doppio ribasso.

¹⁴¹ Di massima importanza la Direttiva 633/2019/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, "in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare".

¹⁴² L'amministrazione giudiziaria ex art. 34 Codice Antimafia è stata applicata, per la durata di un anno, ad un'azienda attiva nel settore dell'ortofrutta, la Spreafico, vero e proprio colosso nel mercato all'ingrosso di frutta e verdura: gli inquirenti hanno accertato che la società appaltava la fornitura di manodopera ad un complesso sistema di consorzi e cooperative che si alternavano nel tempo e che si trasferivano di volta in volta la manodopera (questa prassi viene definita "transumanza di lavoratori"), reclutata e impiegata in condizioni di sfruttamento, e hanno ritenuto l'omesso controllo sulla filiera idoneo ad agevolare lo sfruttamento perpetrato al suo interno dai fornitori sulla manodopera.

¹⁴³ Così Cass. pen., Sez. II, sent. n. 9122/2021.

¹⁴⁴ Il richiamo è naturalmente alla nozione di "ortopedia morale" adoperata da Michel Foucault in *Sorvegliare e punire*.

¹⁴⁵ Si fa riferimento al caso Esselunga.

10.3. La responsabilità dell'ente: il “modello 231”

Il terzo strumento patrimoniale che viene in gioco è la responsabilità dell'ente come prevista ai sensi del D. Lgs. 231/2001 (da qui in poi richiamato come “decreto 231”), applicabile a fronte di sfruttamento lavorativo a seguito dell'introduzione, ad opera della legge 199, dell'art. 603-*bis* c.p. nei reati presupposto (di cui agli art. 24-25-*octies* del decreto 231).

L'apparato normativo predisposto dal decreto 231 ha l'obiettivo di rendere l'ente centro autonomo di imputazione del reato, non tanto (o non solo) al fine di consentirne la punibilità, quanto al fine di ridurre i rischi criminalità attraverso l'apparato dell'impresa, in un'ottica riparativa. Il “modello 231” (o “sistema 231”) è infatti incentrato tutto sulla verifica di un'organizzazione aziendale, i c.d. modelli organizzativi di gestione (MOG), idonea a impedire la commissione di reati attraverso la struttura societaria/aziendale, per evitare cioè che l'imprenditore si serva della società per realizzare il reato e, nel caso in cui questo avvenga, di deresponsabilizzare l'azienda tramite cui la condotta criminosa è stata perpetrata (si parla in senso tecnico di “criminalità di impresa” e di “impresa-associazione criminale”). Presupposto oggettivo, infatti, per l'applicazione della responsabilità dell'impresa è che i reati presupposto siano commessi da persone fisiche «nel suo interesse o a suo vantaggio», che rivestono al suo interno la posizione apicale, di gestione o direzione dell'ente, anche di fatto, o comunque una posizione gestoria (artt. 5 e 7). È bene precisare che la responsabilità dell'ente è autonoma dall'andamento del processo a carico della persona fisica che si ritiene abbia commesso il reato presupposto, cioè non presuppone l'accertamento della responsabilità (e dunque la condanna) dell'imprenditore (art. 8): nel momento in cui si applica il D. Lgs. 231, a carico dell'ente si apre un procedimento penale autonomo da quello del reato presupposto, idoneo a fondarne la perseguibilità. I presupposti (soggettivi) per la colpevolezza dell'ente consistono, invece, nella mancata adozione di modelli organizzativi idonei a prevenire la realizzazione di condotte criminose e (di conseguenza) nell'omessa vigilanza sui comportamenti dei dipendenti (c.d. *culpa in vigilando*): per andare esente da responsabilità, qualora l'imprenditore si sia reso responsabile di condotta penalmente rilevante, per l'ente è sufficiente, in estrema sintesi, la prova di essersi dotato di un modello organizzativo idoneo a prevenire reati e di averlo efficacemente implementato¹⁴⁶. Anche queste disposizioni, quindi, delineano una responsabilità per omessa vigilanza dell'ente sulla struttura interna dell'azienda: per non essersi dotato di un apparato tale da impedire la realizzazione di azioni penalmente rilevanti al suo interno. Lo strumento sembrerebbe idoneo, quindi, a colpire le imprese coinvolte in filiere al cui interno si commette sfruttamento di manodopera, in modo anche più garantista delle misure di prevenzione – che operano nel fosco ambito *ante delictum* – perché riconosce all'ente tutte quelle garanzie previste per l'imputato-persona fisica all'interno del processo penale.

Tuttavia, ci sono alcuni problemi che rendono, di fatto, la norma quasi del tutto inapplicata all'ambito dello sfruttamento lavorativo da parte del corpo pretorio, con solo qualche eccezione in senso contrario.

Un primo problema per l'utilizzo del modello 231, soprattutto in ambito di sfruttamento agricolo, è la sua discussa applicabilità alle imprese individuali. La giurisprudenza prevalente si è orientata in senso negativo¹⁴⁷, sia perché l'art. 1 D. Lgs. 231/2001 non richiama l'imprenditore individuale tra i soggetti chiamati a rispondere, in via amministrativa, della commissione di reati realizzati a vantaggio o nell'interesse dell'ente, sia perché la struttura semplificata dell'impresa individuale rende difficile, sul piano teleologico, l'integrazione del presupposto per la responsabilità in questione della coesistenza di due differenti centri d'imputazione giuridica. Il D. Lgs. 231 richiederebbe, secondo questa linea interpretativa, una scissione soggettiva tra l'ente e l'autore materiale del reato, dove l'ente rappresenterebbe uno “*schermo giuridico tra autore del reato e il soggetto giuridico responsabile dell'illecito amministrativo che si è [...] avvantaggiato del reato commesso*”¹⁴⁸. Inoltre, si ritiene che, diversamente opinando, all'ente non sarebbe consentito modificare i propri organi di rappresentanza poiché coincidenti con lo stesso imprenditore, unico organo gestorio dell'impresa individuale – a differenza degli enti collettivi che sono

¹⁴⁶ È importante precisare comunque come la realizzazione del reato non vale ex se a dimostrare l'inidoneità del modello organizzativo, ma occorre che il giudice di merito verifichi: a) che il reato presupposto costituisca la concretizzazione del rischio che la regola cautelare violata dell'ente mirava ad evitare o minimizzare; b) se la regola fosse stata rispettata, l'evento non si sarebbe verificato (c.d. comportamento alternativo lecito).

¹⁴⁷ *Ex multis* v. Cass. Sez. VI, n. 30085/2012.

¹⁴⁸ Cass. Sez. VI, sent. n. 18941/2004.

ontologicamente dotati un apparato gestorio articolato in più organi (assemblea dei soci, consiglio di amministrazione (o amministratore unico) e collegio dei sindaci, facendo riferimento al c.d. sistema tradizionale di gestione) –; di conseguenza, l'unica soluzione sarebbe quella di nominare di un procuratore speciale in sostituzione e in rappresentanza della persona dell'imprenditore, costringendo l'ente ad una vera e propria sostituzione del suo unico organo gestorio, più che ad un suo risanamento. Infine, si osserva come l'applicazione del modello 231 all'impresa individuale porta con sé il rischio di violazione del principio costituzionale e sovranazionale del *ne bis in idem*, dal momento che l'imprenditore reo sarebbe destinatario al contempo dell'azione repressiva sia in quanto persona fisica, sia in quanto unico titolare dell'impresa. Questa incertezza interpretativa circa l'inclusione delle imprese individuali nel campo di applicazione del modello 231 porta a escludere il suo utilizzo a numerose realtà imprenditoriali di piccole dimensioni – prevalenti, come ricordato, nel settore agricolo, ma presenti in modo consistente non solo in esso – in cui viene perpetrato lo sfruttamento lavorativo.

Un secondo problema riguarda, ancora una volta, la struttura societaria, in riferimento ai gruppi di imprese, quindi in relazione ai grandi gruppi imprenditoriali. Venendo in rilievo una responsabilità "personale" dell'ente, si pone il problema di estensibilità della responsabilità delle società capogruppo alle controllate (c.d. *holding*). In questo caso, la possibile configurabilità della responsabilità della società capogruppo, in forza della condotta della singola società controllata nell'ambito della quale opera la persona finisca che ha commesso il reato, può portare al rischio di un ampliamento arbitrario della responsabilità dell'ente, posto che per un reato commesso nell'interesse o a vantaggio unicamente di una società della *holding*, ne risponderebbe l'intero gruppo (o viceversa). Anche in questo caso, quindi, lo strumento incontra divergenze interpretative che si riflettono sulla sua concreta applicazione.

Un terzo problema riguarda gli strumenti che il D. Lgs. 231 prevede in caso di apertura di un procedimento a carico dell'ente, con riferimento alle misure interdittive e cautelari. Le prime (artt. 9 e 17) sono sanzioni di natura afflittiva e comportano, di fatto, una paralisi dell'attività imprenditoriale, mentre le seconde (artt. 52 e 53) si sostanziano nel sequestro conservativo e preventivo.

Le misure interdittive sono a) l'interdizione dall'esercizio dell'attività; b) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; c) il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; d) l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi; e) il divieto di pubblicizzare beni o servizi (art. 9, co. 2). Le sanzioni interdittive sono quindi sanzioni a tutti gli effetti alle quali va incontro l'ente all'esito del procedimento penale a suo carico. L'ente può sottrarsi alle sanzioni interdittive qualora ricorrano le seguenti condizioni concorrenti, ferma restando l'applicazione delle sanzioni pecuniarie, *prima della dichiarazione di apertura del dibattimento*: a) un'adeguata attività di ravvedimento operoso (risarcimento integrale del danno, eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose ovvero efficace adoperarsi a tal fine); b) il superamento delle carenze organizzative che hanno determinato il reato con l'adozione e l'attuazione di idonei modelli organizzativi; c) la messa a disposizione del profitto conseguito ai fini della confisca (art. 17). Inoltre, le sanzioni interdittive possono essere sostituite dal giudice con il commissariamento dell'azienda qualora o l'ente svolga un servizio di pubblica utilità o se «*l'interruzione dell'attività dell'ente può provocare, tenuto conto delle sue dimensioni e delle condizioni economiche del territorio in cui è situato, rilevanti ripercussioni sull'occupazione*» (art. 15, co. 1). Tale commissariamento dell'azienda, peraltro, viene interpretato dalla giurisprudenza nel senso che la sostituzione della sanzione interdittiva si giustifica solo se la prosecuzione dell'attività possa avvenire nel rispetto della legalità. Questo strumento, ispirato a una *ratio* preventiva e gestoria di bilanciamento tra repressione e interessi collettivi, quindi, si avvicina molto agli altri già richiamati del controllo giudiziario e dell'amministrazione giudiziaria ex art. 34 Codice antimafia, ma se ne differenzia dai presupposti e dalla natura, dal momento che, a differenza anche del controllo giudiziario ex art. 3 legge 199, come visto sopra, è disposta all'esito del procedimento (e non in fase cautelare) in sostituzione di una vera e propria sanzione per l'ente (interdittiva) e solo qualora il valore economico dell'azienda possa essere preservato e possa essere ristabilita la legalità al suo interno. Inoltre, è da evidenziare, come punto cruciale sul piano degli effetti patrimoniali, che ai sensi del comma 4 dell'art. 15, i profitti derivanti dal commissariamento dell'azienda sono confiscati, per cui benché l'ente continui a operare, non beneficia economicamente della prosecuzione dell'attività. Questa è forse la differenza più rilevante rispetto alle altre due misure surrichiamate, che invece non intaccano direttamente il patrimonio dell'ente.

Non abbiamo reperito molti provvedimenti a riguardo, ma dall'analisi degli atti in nostro possesso, nella pratica si cerca di scongiurare l'applicazione delle interdittive attraverso proprio l'applicazione del controllo giudiziario ex

art. 3 legge 199 al fine di bonificare il contesto aziendale *in itinere* al procedimento penale, cioè in fase cautelare. In particolare, nei provvedimenti della Procura di Milano, ancora una volta pioniera in tal senso per quello che abbiamo potuto constatare sulla base degli atti ricevuti, si tende ad applicare tutte le volte in cui è possibile l'art. 3 legge 199 anche quando è contestata la responsabilità dell'ente *ex decreto* 231. Nel procedimento a carico di un'importante società intermediaria per la prestazione di servizi di "maschere" e *hostess* nell'ambito dello spettacolo milanese (teatri, musei e fiere di spicco, tra cui anche il Teatro della Scala), in cui è contestata tanto la violazione del modello 231 in capo all'ente quanto l'art. 603-*bis* c.p. in capo alle persone fisiche, si legge negli atti della Procura che, nell'applicare l'apparato di strumenti patrimoniali in esame, «è indispensabile porsi in un'ottica organizzativa. Si tratta infatti di rimuovere quelle "situazioni tossiche" che hanno creato l'*humus* favorevole affinché un ambiente lavorativo si trasformasse, in fin dei conti, in occasione di illeciti attinenti al diritto penale del lavoro. E nemmeno si può ragionevolmente pensare che il problema possa essere risolto rimuovendo le figure apicali della società senza nulla mutare del sistema organizzativo; inalterata l'organizzazione, i "nuovi venuti" si troverebbero nelle medesime condizioni (tossiche) dei loro predecessori e il sistema illecito sarebbe destinato a perpetuarsi».

Ciò che scoraggia l'utilizzo del decreto 231 in relazione all'art. 603-*bis* c.p. sembra essere quindi la convinzione che se le imprese se, per la loro conformazione interna, non possono evitare la sanzione penale (definitiva o cautelare che sia) non sono "invogliate" a fare lo sforzo economico di sanare la propria posizione, risanamento tramite cui passa anche la regolarizzazione dei rapporti lavorativi e il mantenimento in vita dell'attività aziendale. In tal senso, i Procuratori con cui ci siamo confrontati rilevano come nel modello 231, per come concepito, è depotenziata una effettiva premialità per l'ente, poiché non c'è una "via di uscita" anticipata (quella che, per le persone fisiche, corrisponderebbe alla messa alla prova), poiché il tema di prova nel processo per responsabilità dell'ente, si basa sull'adozione o meno dei MOG. A ciò si aggiunga che molte imprese, specie quelle piccole e medie, non hanno interesse a dotarsi di MOG sia perché i costi per sostenere tali modelli gestori sono elevati e non sempre sostenibili dalle imprese di dimensioni più modeste¹⁴⁹, sia perché per loro, il "danno reputazionale" derivante dall'applicazione del decreto 231 è di minore impatto rispetto alle grandi realtà societarie. Di conseguenza, l'esito del procedimento a carico di certe tipologie di imprese rischia di essere quello di chiusura dell'attività, poco funzionale alla tutela delle posizioni lavorative.

Infine, un quarto problema, di natura prettamente pratica, emerso dal confronto con gli organi inquirenti, è l'alto tecnicismo degli strumenti del decreto 231, che spesso si scontra con la scarsa preparazione dei corpi di polizia giudiziaria, ad eccezione di quello della Guardia di Finanza: nelle esperienze delle Procure, infatti, le misure previste dal Decreto 231 vengono applicate prevalentemente in ambito di reati tributari dalla GdF. In tal senso, dai colloqui con i Procuratori, emerge che sarebbe necessario, nei procedimenti per sfruttamento lavorativo, sin dalla fase delle indagini una Polizia Giudiziaria interforze, in modo tale da poter coordinare sin da subito l'attività della Procura con gli uffici competenti in materia non solo tributaria (ambito privilegiato) ma altresì contributiva e previdenziale (ITL e INPS), così come in materia di immigrazione. Ragionamento peraltro estendibile anche alle indagini a carico delle persone fisiche.

Nonostante tutte le criticità evidenziate, nell'ottica di favorire un utilizzo riparatorio dello strumento, si può sottolineare come nel procedimento aperto in base al decreto 231, l'archiviazione viene proposta e applicata dalla Procura (Procuratore Generale), senza dover passare dal G.I.P.: questo strumento potrebbe quindi prestarsi a una strada di "conciliazione" tra imprese e Procura, nell'ottica di un risanamento del tessuto aziendale se coadiuvato con strumenti quali, appunto, il controllo giudiziario ex art. 3 legge 199, e tutelare l'ente in modo più garantista – poiché appunto all'interno di un procedimento penale, con tutte le garanzie che esso porta con sé – rispetto all'art. 34 Codice Antimafia, che giustifica un intervento anche solo in presenza di un indizio o di un sospetto, piano operativo (e da sempre scivoloso) del diritto di prevenzione. Ad oggi, tuttavia, le problematiche esposte restano attuali e gli operatori sembrano ancora non dare molto peso, tranne le rare eccezioni che abbiamo evidenziato, all'impatto sociale dello strumento patrimoniale, alle sue potenziali ricadute positive per i lavoratori e le lavoratrici vittime di sfruttamento.

¹⁴⁹ In alcuni casi, infatti, i costi che l'impresa deve sostenere per dotarsi dei MOG 231 sarebbero più elevati rispetto a quelli per sostenere le (eventuali) sanzioni in caso di commissione di reato. Cfr. sul punto il saggio di V. Mongillo, *Ai confini della responsabilità ex d.lgs. N. 231/2001: la sfida della compliance penale negli enti imprenditoriali di piccole dimensioni*, in La legislazione penale, 2023, reperibile al seguente link: <https://www.la legislazione-penale.eu/wp-content/uploads/2023/07/Mongillo-LP.pdf>.

Approfondimento

Le inchieste della Procura della Repubblica di Ragusa di Marta Lavacchini

Il panorama delle inchieste della Procura della Repubblica di Ragusa sullo sfruttamento lavorativo

1.1. L'andamento delle inchieste e delle denunce delle vittime

Grazie alla partecipazione al progetto “TFT – Trasformare la fascia trasformata”, tanto del Centro interuniversitario che della Flai-Cgil è stato possibile per il *Laboratorio* per le inchieste della Provincia di Ragusa è stato possibile un analitico approfondimento dei dati. Questo ha consentito, non solo di conoscere le dimensioni del fenomeno e, in particolare, la quantità di iscrizioni dei procedimenti per art. 603-*bis* c.p., ma anche di studiare l'applicazione degli strumenti previsti dalla l. 199/2016 con riferimento alla tutela delle vittime di sfruttamento e di elaborare una mappatura delle aziende attenzionate dalla Procura di Ragusa.

I dati evidenziano che i procedimenti pendenti a Ragusa dal 2016 a fine 2024 sono 79. I procedimenti in cui la Procura si è determinata nell'esercizio dell'azione penale sono 35, mentre quelli in cui ha richiesto l'archiviazione sono 40 (**Fig. 1**). Di 4 inchieste non siamo riusciti ad avere esito, di uno sappiamo che è stato trasferito per competenza e di un altro che è stato convalidato l'arresto ma non sono state disposte misure cautelari, poi mancano notizie su proseguimento.

Fig. 1 | Procedimenti penali pendenti davanti alla Procura della Repubblica di Ragusa¹

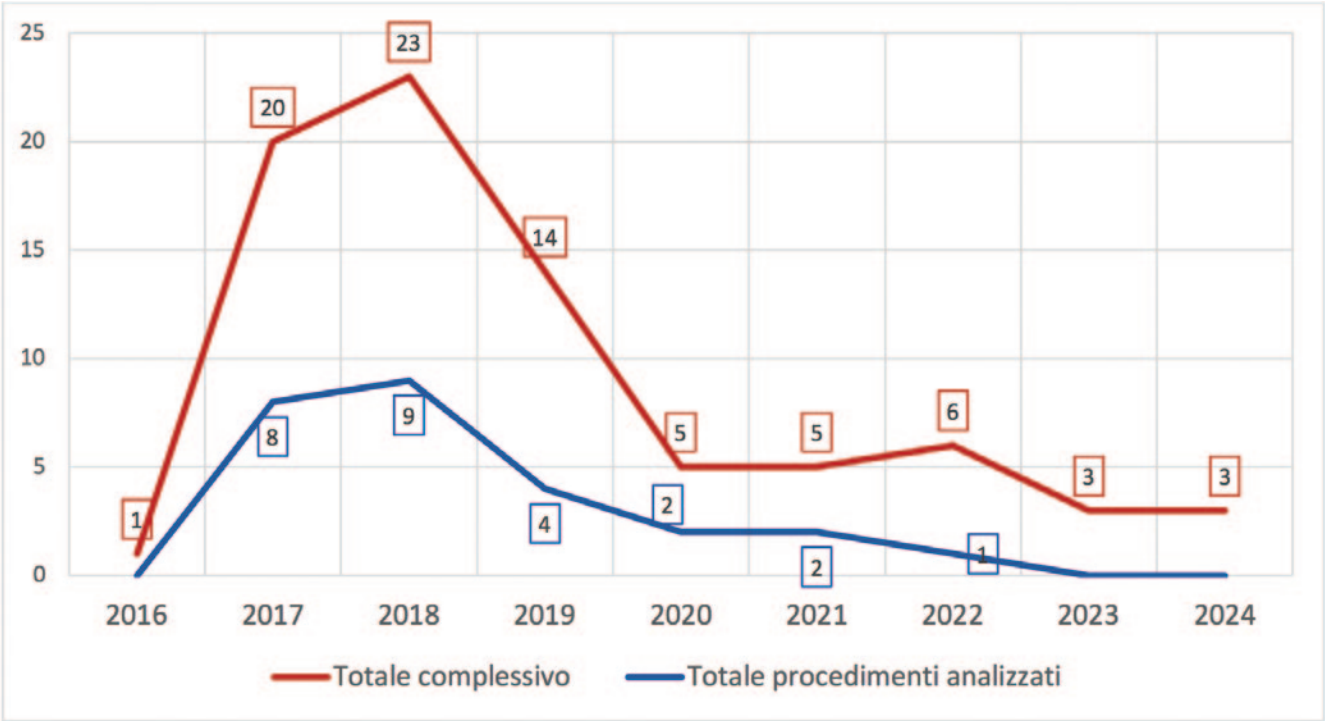
Periodo	Esercizio dell'azione penale	Richiesta di archiviazione	Non conosciuto	Totale complessivo
2016	1			1
2017	8	10	2	20
2018	14	7	2	23
2019	5	9		14
2020	2	3		5
2021	3	2		5
2022	1	4	1	6
2023		3		3
2024	1	2		3
Totale complessivo	35	40	4	80

L'andamento cronologico dei procedimenti (**Fig. 2**), dopo l'impennata dei primi due anni successivi all'approvazione della legge 199, segue una linea discendente, ma questo dato deve essere interpretato in considerazione del fatto che esiste un tempo naturale di emersione del fenomeno dello sfruttamento da un lato, e, dall'altro, che su altri procedimenti potrebbe gravare ancora il segreto istruttorio che rende gli atti ancora non ostensibili poiché i procedimenti sono ancora nella fase delle indagini preliminari.

¹ In tutte le tabelle: Per “periodo” si intende l'anno dell'iscrizione nel Registro delle notizie di reato – RGNR.

Per “procedimenti avviati” si intende l'avvio delle indagini preliminari indipendentemente dal loro successivo esito. Per procedimenti in cui “sono state individuate vittime richiedenti asilo o titolari di protezione umanitaria” sono conteggiati solo i procedimenti per i quali emerge esplicitamente dagli atti lo status indicato.

Fig. 2 | Variazione dei casi di sfruttamento lavorativo nel tempo



Come è noto, la consultazione degli atti di indagine dipende da una pluralità di fattori, primo fra tutti, l’ostensibilità degli stessi. Pertanto, degli questi 80 procedimenti di competenza della locale Procura il *Laboratorio* è riuscito ad analizzare 26 fascicoli.

I procedimenti analizzati hanno tutti riguardato casi di sfruttamento lavorativo in agricoltura. In particolare, si trattava di aziende agricole operanti nel settore degli agrumeti, della coltivazione in serre, dei carrubi o dell’allevamento.

Fig. 3 | Inchieste individuate anno per anno con indicazione dei procedimenti penali avviati, delle denunce degli sfruttati e del coinvolgimento di vittime richiedenti asilo o titolari di protezione umanitaria

Periodo	Totale procedimenti analizzati	di cui su denuncia dei lavoratori
2016	0	0
2017	8	0
2018	9	2
2019	4	2
2020	2	2
2021	2	0
2022	1	1
2023	0	0
2024	0	0
Totale	26	7

Poco più di un quarto dei procedimenti analizzati ha preso avvio da una denuncia dei lavoratori (si veda Fig. 2) confermando il dato emerso nell'ambito del *V Rapporto*: in questa provincia, la percentuale dei casi in cui sono presenti denunce è maggiore rispetto alla media nazionale nel settore agricolo che si attesta poco sopra al 10%. Come è noto, lo studio dei casi in cui i lavoratori sfruttati hanno denunciato risulta di particolare interesse poiché è un indicatore di quanto le vittime si sentano supportate e percepiscano la possibilità di emergere dal fenomeno dello sfruttamento.

1.2. Provenienza delle vittime

Per tutte le 26 inchieste di cui abbiamo esaminato gli atti abbiamo ricavato la provenienza delle vittime (**Figg. 4 e 5**). In 8 inchieste sono coinvolti solo cittadini comunitari, in 8 solo cittadini di paesi terzi, nelle restanti 10 sono presenti vittime provenienti da entrambe le aree. Merita essere sottolineato che nel 50% (9 su 18) delle inchieste che coinvolgono cittadini dell'UE ci sono tra le vittime cittadini italiani e che in una delle inchieste, su 8 che hanno per vittime solo i cittadini comunitari, la vittima è solo un cittadino italiano.

Fig. 4 | Tabella sulla cittadinanza delle vittime di sfruttamento

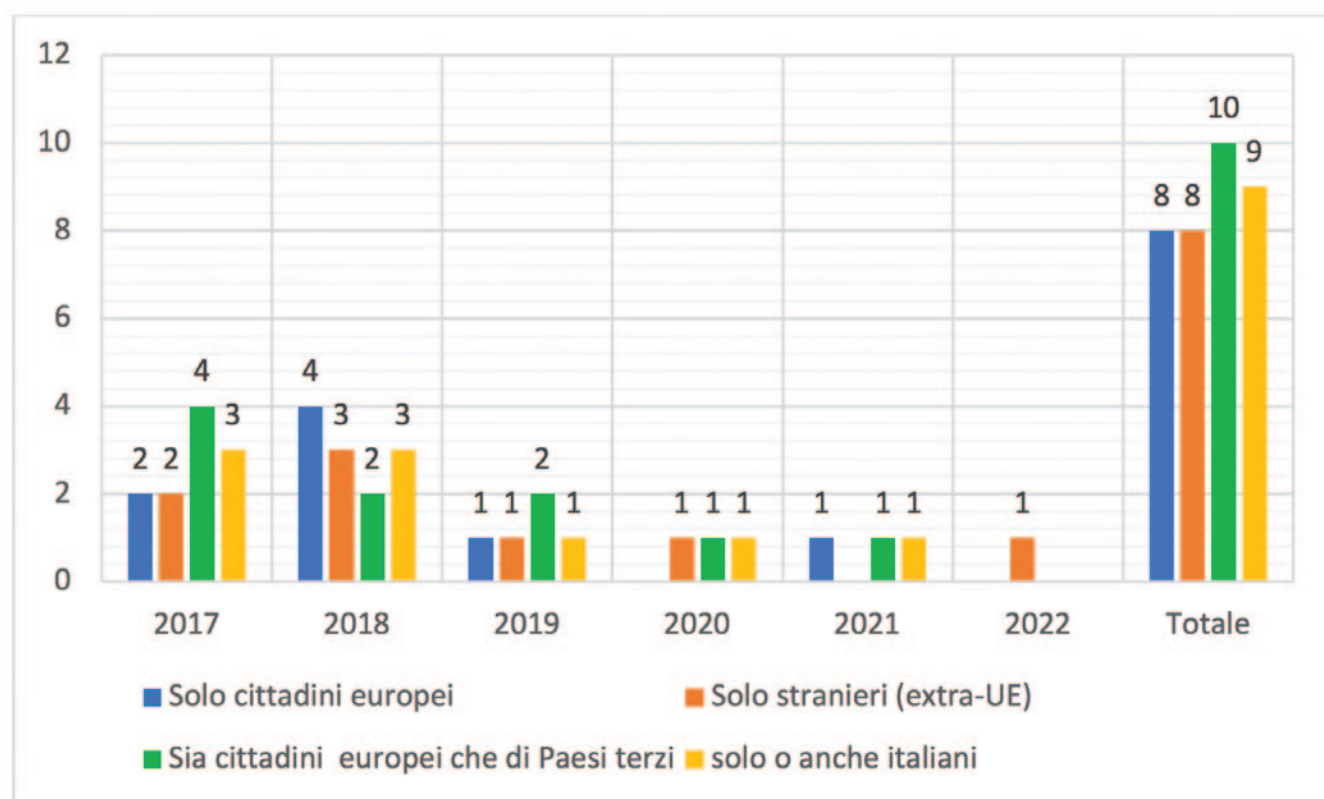
Periodo	Settore agricolo					
	Totale procedimenti avviati	Totale casi in cui è stato possibile risalire alla nazionalità delle vittime	Solo cittadini europei	Solo stranieri extra-UE	Cittadini sia europei che extra-UE	Solo o anche italiani
2016	0	0	0	0	0	0
2017	8	7	2	2	4	3
2018	9	9	4	3	2	3
2019	4	3	1	1	2	1
2020	2	2	0	1	1	1
2021	2	2	1	0	1	1
2022	1	1	0	1	0	0
2023	0	0	0	0	0	0
2024	0	0	0	0	0	0
Totale	26	26	8	8	10	9

L'analisi, dei fascicoli processuali, al di là del profilo meramente statistico-giudiziario, consente un approfondimento qualitativo del fenomeno in grado di mostrare le caratteristiche complessive dello stesso, con particolare attenzione alle vittime collocate nel loro contesto lavorativo e di vita. Le condizioni lavorative e di vita delle vittime, così come emergono dagli atti analizzati dal *Laboratorio* dipingono un quadro di fortissima vulnerabilità. I migranti, regolari o irregolari sul territorio, o cittadini UE non italiani vivono nella pressoché totalità dei casi in condizioni assolutamente disagiate già nei Paesi di origine, tali da non garantire il soddisfacimento dei bisogni loro e delle loro famiglie, e questa condizione si è riprodotta in Italia. I braccianti in pressoché tutti i casi versano in

condizioni di grave precarietà. Nella maggior parte dei casi vivevano in alloggi di fortuna presso il loro luogo di lavoro: roulotte, *container*, mezzi non più circolanti, stanze senza finestre. Dagli interventi dell'ASP spesso è emerso che gli alloggi non avevano pavimentazione (erano, infatti, in cemento battuto) erano pieni di muffa dovuta – tra le altre cose – alla mancanza di aereazione, per non parlare del fatto che i locali si presentavano come stanze uniche nelle quali era stato ricavato un angolo cottura. Gli alloggi, inoltre, erano piccoli e spesso privi di servizi igienici. I cittadini italiani, vittime dello sfruttamento, si trovano spesso in condizioni migliori rispetto a quelle degli stranieri, fosse anche solo per la disponibilità di un alloggio autonomo.

Un altro dato significativo è che tre procedimenti coinvolgono anche soggetti minorenni. Addirittura, in un caso, i minorenni stranieri venivano prelevati direttamente dalla struttura che li ospitava come minori stranieri non accompagnati per essere impiegati nella raccolta delle carrube per 9 ore lavorative e per una paga di 30 euro al giorno – peraltro, nel caso di specie, mai corrisposta.

Fig. 5 | Grafico relativo alla cittadinanza delle vittime di sfruttamento



Quanto alle condizioni lavorative si tratta sempre di situazioni nelle quali la retribuzione è palesemente difforme dai C.C.N.L. o territoriali o comunque sproporzionata; vi è una violazione della normativa in tema di orario di lavoro, di periodi di riposo, di riposo settimanale e ferie; nonché una violazione della normativa sulla sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro.

Nei casi analizzati i braccianti spesso non hanno un regolare contratto di lavoro né una busta paga. Nei casi di lavoro “grigio”, in cui vi è un contratto, le buste paga non rispecchiano le giornate effettivamente lavorate che sono indicate in numero nettamente inferiore.

I lavoratori percepiscono in genere un compenso giornaliero (quando corrisposto) che va dai 17 euro a 45 euro (pagati, settimanalmente, nella quasi totalità dei casi in contanti) a fronte di una retribuzione prevista nei C.C.N.L. o territoriali tra i 54 e i 63 euro.

Le giornate lavorative sono di 8, 9 e talvolta di 10 ore, con ferie non retribuite o non previste, con costante sorveglianza del datore di lavoro o di un suo incaricato. In un caso particolarmente grave alcuni migranti sono stati retribuiti 80 centesimi di euro a cassetta raccolta e dalle intercettazioni emerge che ogni lavoratore era costretto a raccogliere anche 80 casse al giorno, con una forza lavoro reclutata direttamente in Romania.

Non vengono organizzati corsi di aggiornamento, né fornite ai lavoratori protezioni per la sicurezza sui luoghi di lavoro (per esempio, scarpe antinfortunistiche o guanti) e non sono presenti presidi medici per gli infortuni. In particolare, nel lavoro in serra, spesso gli operai sono costretti a lavorare in ciabatte e a temperature elevatissime che possono arrivare anche a 50 gradi nelle ore più calde del giorno.

In un caso, gli accertamenti delle Forze dell'ordine in azienda sono dovuti all'intervento del 118 che aveva prelevato un bracciante in condizioni di salute gravissime (emorragia cerebrale e grave disidratazione) che lo hanno portato poi al decesso.

Spesso, i luoghi di lavoro non prevedono servizi igienici e, pertanto, i braccianti devono servirsi dell'aperta campagna per espletare i loro bisogni.

1.3. Status delle vittime cittadini di paesi

I casi (Fig. 6) in cui le vittime sono solo o anche cittadini di paesi terzi sono, come visto, 18, per 13 di questi è stato possibile rintracciare lo status giuridico di questi cittadini: in circa il 15% dei casi (2 inchieste) le lavoratrici e i lavoratori sfruttati erano richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale mentre nel 23% dei casi (3 inchieste) sono privi di permesso di soggiorno. I dati, da un lato risentono del fatto che spesso lo status emerge chiaramente dagli atti; dall'altro sono influenzati dall'alto numero di inchieste (circa il 30%) in cui le vittime sono solo cittadini dell'UE (Fig. 4).

Fig. 6 | Tabella status giuridico delle vittime, con dettaglio su “profughizzazione”

Periodo (anno dell'iscrizione nel Registro delle notizie di reato - RGNR)	Settore Agricolo					
	Casi in cui sono vittime di sfruttamento solo o anche cittadini stranieri	Casi in cui è stato possibile risalire allo status giuridico delle vittime	Casi con vittime solo straniere con e senza permesso di soggiorno	Casi con vittime solo straniere con permesso di soggiorno	Casi con vittime solo o anche richiedenti asilo o titolari di protezione umanitaria	Casi con vittime solo straniere senza permesso di soggiorno
2016	0	0	0	0	0	0
2017	6	5	2	0	1	1
2018	5	4	3	1	0	1
2019	3	1	1	0	0	0
2020	2	1	1	0	0	1
2021	1	1	0	0	0	0
2022	1	1	1	1	1	0
2023	0	0	0	0	0	0
2024	0	0	0	0	0	0
Totale	18	13	8	2	2	3

Il monitoraggio delle strategie repressive e la qualificazione giuridica dello sfruttamento

2.1. I soggetti contro cui si è proceduto

La riforma dell'art. 603-*bis* c.p., che ha incluso nel novero dei soggetti attivi del reato anche i datori di lavoro, riveste – per le inchieste attivate dalla Procura di Ragusa – una importanza fondamentale: infatti nei 25 casi ragusani, in cui si è potuto identificare il ruolo dei soggetti contro cui si è proceduto², gli imputati sono stati i datori di lavoro o preposti di fatto e, solo in tre casi, anche i caporali (**Fig. 7**).

Fig. 7 | **Tabella inchieste relativa ai procedimenti penali in cui è stato possibile individuare i soggetti contro i quali si procede**

Periodo	Settore agricolo			
	Totale procedimenti penali avviati	Procedimenti in cui si è proceduto nei confronti del datore di lavoro	Procedimenti in cui si è proceduto solo nei confronti del caporale	Procedimenti in cui si è proceduto nei confronti del datore di lavoro e del caporale
2016	0	0	0	0
2017	8	6	0	1
2018	9	8	0	1
2019	4	3	0	1
2020	2	2	0	0
2021	2	2	0	0
2022	1	1	0	0
2023	0	0	0	0
2024	0	0	0	0
Totale	26	22	0	3

Il rapporto col datore di lavoro o con il caporale risulta centrale nella fenomenologia dello sfruttamento lavorativo considerato che oltre a reclutare, impiegare e in generale a utilizzare la manodopera, essi creano un rapporto di controllo totalizzante con le vittime.

Come noto, infatti, spesso sono gli stessi datori o intermediari a portare i lavoratori sui luoghi di lavoro e laddove questo non accade è in ragione del fatto che i braccianti dimorano negli stessi campi dove lavorano, con ripari forniti dai datori di lavoro dietro trattenimento – talvolta – di una parte dello stipendio, con ciò rendendo ancora più celata la loro presenza sul territorio.

² In merito a un procedimento penale non è stato possibile estrapolare il dato relativo al ruolo dell'indagato. Un altro procedimento relativo all'anno 2018 non è stato conteggiato in quanto riunito a un precedente procedimento penale del 2017.

2.2. Gli indicatori di sfruttamento così come ricostruiti nella prassi giudiziaria della Procura di Ragusa

Al di là del dibattito sulla funzione degli indicatori nella fattispecie e, quindi, se essi abbiano natura sostanziale o processuale³, e sulle ripercussioni in merito al rispetto dei principi di determinatezza e tassatività della fattispecie, il loro ruolo nella *law in action* è a dir poco centrale.

Come detto, su 80 procedimenti pendenti innanzi alla Procura di Ragusa per 35 c'è stato l'esercizio dell'azione penale, mentre per 40 la Procura si è determinata per una richiesta di archiviazione (si veda supra Fig. 1).

Sotto il profilo della “costruzione” degli indici, interessanti sono in particolare le argomentazioni che hanno portato la Procura a presentare le richieste di archiviazione. Le archiviazioni hanno, infatti, riguardato ipotesi in cui non era stata ritenuta raggiunta la prova della sussistenza degli indici. In particolare, la prassi giudiziaria ha sfatato il mito che la riformulazione del terzo indice (quello sulla violazione della normativa in tema di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro) riducesse la norma a mero presidio penalistico in caso di violazione della disciplina giuslavoristica. Dagli atti reperiti, concernenti i procedimenti avviati dalla Procura di Ragusa, emerge come gli indicatori non svolgano un ruolo “autosufficiente” nella descrizione del disvalore del fatto, ma come – al contrario – ai fini dell'applicazione del reato, si sia ritenuto necessario rinvenire un *quid pluris* rispetto alla mera violazione della normativa giuslavoristica. Di conseguenza, la sola presenza degli indici sintomatici non è sufficiente per valutare la ricorrenza dello sfruttamento e non incorrere nell'archiviazione del procedimento.

2.3. Problemi e prospettive di utilizzo di fattispecie diverse dall'art. 603-bis c.p. nella repressione dello sfruttamento

Nei 26 casi analizzati la Procura di Ragusa ha contestato l'art. 603-bis c.p. nella forma base o aggravata. A livello empirico è interessante notare che in alcuni casi vi era un concorso di reati con le fattispecie di furto, lesioni, minaccia, favoreggiamento della prostituzione e con i reati disciplinati dalla normativa in materia di armi. In un caso il procedimento concerneva anche un caso di tratta di esseri umani che è stato spostato per competenza alla Procura della Repubblica di Catania.

Al di là di questi casi dove il concorso di reati è stato contestato con fattispecie che non riguardano di per sé la qualificazione giuridica del fenomeno dello sfruttamento lavorativo, ma attengono piuttosto alla fenomenologia concreta degli stessi, in un recente caso la Procura di Ragusa ha contestato anche il reato di estorsione come strumento di repressione dello sfruttamento.

Nel caso di specie la Procura ha contestato l'art. 629 c.p. in attuazione di un medesimo disegno criminoso per aver gli imputati prospettato sanzioni arbitrarie «consistite nella perdita del pagamento di una o più giornate lavorative già svolte, a svolgere prestazioni prive delle cautele previste in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, a lavorare senza possibilità di pause in condizioni di forte stress termico (discendente dal microclima in serra) procuravano a sé e ad altri l'ingiusto profitto correlato al risparmio di spesa» con danno delle persone offese.

Infatti, i lavoratori hanno denunciato di non potersi dare malati poiché il datore di lavoro al secondo giorno di malattia consecutivo ha invitato il dipendente a tornare ugualmente a lavoro o andare via dalla ditta liberando, peraltro, l'alloggio che gli era stato fornito. Il datore di lavoro minacciava di licenziamento i lavoratori che non rispettavano le “regole” da lui impartite e addirittura in un caso aveva costretto il lavoratore a restituirgli una parte dello stipendio accompagnandolo di persona allo sportello bancario per prelevare il denaro.

Sotto questo profilo emerge un aspetto già noto all'attività del *Laboratorio* e cioè la contestazione nelle vicende

³ Il dibattito è ampio e non può essere qui analizzato. Sia sufficiente rilevare come dalla natura sostanziale si fa discendere la tassatività degli indicatori in quanto concorrono a integrare il fatto tipico, mentre se essi avessero natura processuale non dovrebbero necessariamente verificarsi in quanto avrebbero valore di mero “indizio” o “sintomo”. Tra queste due posizioni emerge quella della c.d. tipicità di contesto elaborata principalmente da Alberto Di Martino, si veda DI MARTINO A., *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, Il Mulino, Bologna, 2019.

di sfruttamento lavorativo della fattispecie di estorsione in concorso con quella di cui all'art. 603-*bis* c.p. nei casi in cui il lavoratore è costretto a compiere un atto di disposizione patrimoniale (nel caso di specie restituire una parte della retribuzione fuori busta paga nonché la minaccia di licenziamento). Come discusso nel *Rapporto*, la minaccia di licenziamento può rilevare sia come aggravante della fattispecie di sfruttamento lavorativo (art. 603-*bis* co. 2 c.p.) sia come condotta costitutiva dell'estorsione. Effettivamente nel caso di specie la Procura ha contestato tanto l'aggravante quanto l'estorsione.

Per la verità l'estorsione viene contestata non solo in virtù della minaccia di licenziamento, ma anche perché essa è utilizzata per costringere le persone offese ad accettare retribuzioni inadeguate, a rinunciare al pagamento di giornate lavorative già svolte e a svolgere prestazioni prive delle cautele in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, con conseguente risparmio di spesa per l'azienda. La Procura, infatti, cita la giurisprudenza di legittimità (si veda *ex multis* Cass., II Sez. Pen., n. 3724/2022) secondo la quale «incombe nel reato [di estorsione] il datore di lavoro che approfittando della sua posizione di vantaggio rispetto al lavoratore lo induce ad accettare condizioni inique e retribuzioni inadeguate (poste come alternativa alla perdita dell'impiego) sotto la minaccia anche celata di licenziamento». La minaccia si legge, può anche essere indiretta purché idonea a incutere timore e a coartare la volontà del soggetto.

2.4. L'importanza degli strumenti preventivi e cautelari lungo la filiera dello sfruttamento come strumento di protezione dei lavoratori: l'amministrazione controllata e il controllo giudiziario dell'azienda

In un caso molto interessante la Procura di Ragusa ha chiesto, oltre al sequestro preventivo di una ingente somma a tutela dell'INPS, il controllo giudiziario dell'azienda previsto dall'art. 3 della legge 199, poi disposto dal GIP. Durante il progetto TFT il caso, peraltro, ci è sembrato si prestasse anche a un'applicazione della misura di prevenzione di cui all'art. 34 d.lgs. 159/2011 che potrebbe consentire, anche nel settore agricolo, di risalire la filiera produttiva fino alla committente per consentire un contrasto a largo spettro del fenomeno dello sfruttamento lavorativo. In ogni caso, al momento, per quello che è noto, la Procura ha chiesto e ottenuto il controllo giudiziario senza che tale decisione sia stata oggetto di gravame in sede di riesame.

Il dettaglio dei singoli procedimenti penali

Dato il carattere qualitativo oltre che quantitativo dell'indagine condotta in questa Appendice, per dare un quadro completo delle inchieste sullo sfruttamento riportiamo anche le indicazioni su 16 inchieste già incluse nell'appendice del precedente *Rapporto* a cui si aggiunge l'analisi di 10 nuove inchieste analizzate per la prima volta.

1) Procedimento penale n. 4882/17 R.G.N.R.

Il procedimento risulta instaurato tanto nei confronti dei datori di lavoro quanto dell'intermediario.

In concorso con l'art. 603-*bis* c.p. risulta contestato anche il furto aggravato (per essersi impossessati di attrezzatura da lavoro e di prodotti agricoli) e il favoreggiamento della prostituzione. L'intermediario, infatti, nel contesto di una trattativa relativa all'acquisto di un terreno, per garantirsi la riduzione del prezzo, induceva una donna a un rapporto sessuale col venditore dello stesso.

L'intermediario è stato condannato in un procedimento per tratta di esseri umani nell'ambito dell'operazione Boschietari che ha visto la competenza della Procura di Catania. Nelle intercettazioni effettuate dalla Procura di Ragusa è emerso, infatti, che l'intermediario si riforniva di manodopera direttamente dalla Romania tramite persone della sua famiglia allo scopo di impiegarle nei campi in Italia.

Il caso riguardava sette braccianti di nazionalità rumena individuati come persone offese del reato, mentre di altri cinque non è nota la precisa nazionalità, anche se è emerso che erano di origine africana.

Dagli atti emerge poi che l'intermediario si occupava di portare negli aranceti i braccianti con la sua auto (alcuni sistemati anche nel cofano della macchina) dalle 6 di mattina fino al tardo pomeriggio con mezz'ora circa di pausa. Il lavoro veniva svolto in qualsiasi condizione atmosferica e senza nessun presidio sanitario o di sicurezza, nonché senza strutture igieniche.

Dalle intercettazioni risulta che la retribuzione fosse di 17 euro al giorno, ma talvolta venivano pagati a cottimo 80 centesimi a cassetta raccolta. Il procedimento riguardava, come persona offesa, anche una minorenne rumena.

Gli alloggi dei braccianti erano fatiscenti: costretti a dormire per terra su coperte e vestiti in un primo momento, senza servizi igienici, per poi essere successivamente spostati in un ovile.

Il PM in tal caso ha formulato una richiesta di rinvio a giudizio.

2) Procedimento penale n. 2426/17 R.G.N.R.

Il procedimento penale risulta istaurato nei confronti dei datori di lavoro per il delitto di cui all'art. 603-*bis* c.p. in concorso tra loro, ma dagli atti emerge che il controllo dei lavoratori veniva effettuato da un delegato dello stesso il quale provvedeva a minacciarli di licenziamento qualora il lavoro fosse stato insoddisfacente.

Le vittime di sfruttamento lavorativo erano ventisei lavoratori stranieri: venti di origine africana, regolari sul territorio come richiedenti asilo e sei rumeni.

La retribuzione prevista era di 25 euro per 8 ore lavorative senza avere né un contratto di lavoro né la busta paga. I braccianti venivano impiegati nel lavoro nelle serre, senza dispositivi di protezione (alcuni lavoravano in ciabatte), cassetta di pronto soccorso, servizi igienici, visita medica nonché senza ferie.

Tra i lavoratori risultava anche un italiano, addetto all'irrigazione, con trattamento molto diverso rispetto agli altri: veniva retribuito 60 euro al giorno, aveva ricevuto la visita medica ed era dotato di dispositivi di protezione. I lavoratori stranieri venivano prelevati direttamente nel loro domicilio: da una comunità e da alloggi che, dalla relazione dell'ASP, risultavano fatiscenti. Sette dipendenti risultavano, infatti, alloggiati in vani di 14 mq privi di finestre e con accesso diretto dall'esterno per ogni unità abitativa. Questi alloggi erano senza pavimentazione e pieni di muffa anche a causa dell'assenza di aereazione. All'interno di essi vi era anche una zona dedicata alla cottura e alla consumazione dei pasti. La presenza degli arredi annullava di fatto la possibilità di pulizia e deterzione. I servizi igienici avevano le medesime carenze ed erano stati ricavati da locali attigui.

A seguito dell'arresto, gli imputati hanno regolarizzato la posizione dei lavoratori identificati e l'Ispettorato del lavoro ha revocato così la sospensione dell'attività imprenditoriale. Essi hanno dato incarico a un professionista di integrare il documento valutazione dei rischi ex d.lgs. 81/08, previa chiusura dei locali igienici e ristoro, e di

realizzare ambienti funzionali e climatizzati.

Il procedimento di primo grado si è concluso con una sentenza di condanna resa nell'ambito di un giudizio immediato a fronte del quale il difensore aveva richiesto il rito abbreviato. Il giudice ha riconosciuto le attenuanti generiche e l'attenuante di cui all'art. 62 n. 6 c.p. prevalenti sul bilanciamento dell'aggravante di aver compiuto il fatto su un numero di lavoratori superiori a tre. La pena finale risultava, anche a seguito della riduzione per il rito, di 6 mesi sospesi con applicazione delle pene accessorie dell'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche o delle imprese, nonché del divieto di concludere contratti di appalto, di cottimo fiduciario, di fornitura di opere, beni o servizi riguardanti la Pubblica Amministrazione e l'esclusione di agevolazioni, finanziamenti, contributi, o sussidi da parte dello Stato o altri enti pubblici o dell'Unione Europea relativi al settore agricolo. Non risulta noto l'eventuale esito del giudizio di appello.

3) Procedimento penale n. 2485/17 R.G.N.R.

Il procedimento penale in oggetto risulta a carico dei datori di lavoro, uno dei quali formalmente titolare dell'azienda e l'altro conduttore di fatto della stessa.

I reati contestati erano, oltre allo sfruttamento lavorativo, la detenzione illegale di arma (art. 23 l.110/1975 e art. 38 TULPS)

Si trattava di sei lavoratori rumeni che venivano retribuiti con 5 euro l'ora per 8 ore lavorative. Alcuni avevano un regolare contratto stagionale di tre mesi, ma senza emissione di busta paga.

I lavoratori sentiti venivano portati dall'imputato in azienda.

Le condizioni alloggiative erano molto precarie: alcuni lavoratori dormivano in una roulotte, altri in mezzi non circolanti, altri ancora in *container* e una lavoratrice alloggiava in un'abitazione con bagno in comune con gli altri lavoratori che vivevano in varie sistemazioni, tutti forniti dall'imputato in terreni adiacenti all'azienda. In questa situazione viveva anche un bambino di 5 anni figlio di una coppia ivi dimorante. Dalle dichiarazioni di alcuni lavoratori è emerso che l'imputato stesse cercando un appartamento per migliorare tali condizioni.

Per quello che è noto all'attività del *Laboratorio* il GIP nel presente caso ha emesso ordinanza di convalida dell'arresto e ha rigettato la richiesta di misure cautelari. Nell'ordinanza il GIP ha rilevato che non si ravvisavano i presupposti indiziari dell'art. 603-*bis* c.p. poiché i lavoratori erano impiegati da poco tempo, l'imputato aveva proceduto a una regolare denuncia degli stranieri e il compenso era di poco inferiore a quello previsto dal C.C.N.L. Pertanto, non ha ritenuto che vi fossero i gravi indizi di colpevolezza per lo sfruttamento lavorativo (oltre a non ritenere sussistenti le esigenze cautelari per il reato di detenzione illegale di arma).

Il procedimento risulta concluso con una richiesta di archiviazione.

4) Procedimento penale n. 2785/17 R.G.N.R.

Il procedimento penale è instaurato per il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. nei confronti del datore di lavoro.

Le vittime erano tre lavoratori, di cui una donna. I due lavoratori erano di origine tunisina mentre la donna rumena. I due lavoratori erano arrivati alla fine degli anni '80 in Italia ed erano titolari di permesso di soggiorno.

I due avevano riferito di avere regolare contratto retribuito 30 euro al giorno per 8 ore lavorative per 5 giorni a settimana uno e, l'altro, per 6 giorni. Il pagamento avveniva in contanti. Lavoravano per 8 ore al giorno nelle serre, in condizioni climatiche proibitive (le temperature potevano arrivare anche a 50 gradi), e ricevevano disposizioni direttamente dal datore di lavoro.

Uno dei due lavoratori lavorava in ciabatte perché era economicamente impossibilitato ad acquistare delle scarpe da lavoro (che – comunque – avrebbe dovuto fornirgli il datore di lavoro).

Non avevano mai partecipato a un corso di formazione, né avevano dispositivi di protezione (come, appunto, le scarpe antinfortunistiche), mentre la visita medica era stata fatta solo ad uno di loro.

Per quanto concerne le ferie, un lavoratore riferiva di non aver beneficiato di nessun giorno di ferie da aprile (e i fatti erano di giugno), mentre l'altro riferiva che aveva avuto ferie – comunque non retribuite – per andare in Tunisia dalla famiglia una decina di giorni circa.

In azienda, riferivano, era presente una cassetta medica anche se non sapevano dove fosse ubicata.

Dagli atti emerge che per uno dei due lavoratori la collaborazione con le Forze dell'ordine aveva avuto effetti devastanti perché era stato licenziato e che temeva, ora, per la sua incolumità.

Uno dei due lavoratori riferiva, sentito a SIT, che alloggiava in una casa fornita dall'imputato che, di fatto, era un

garage di un'unica stanza dove lui aveva ricavato una cucina, il pavimento era rustico e il bagno era separato da un muretto dove c'era il water. Per lavarsi scaldava una pentola perché la doccia era assente. Per questo alloggio egli non pagava alcun affitto.

5) Procedimento penale n. 2786/17 R.G.N.R.

Nel procedimento in esame si è proceduto per art. 603-*bis* c.p. nei confronti dell'imputato che era il materiale amministratore dell'azienda.

I lavoratori erano uno un cittadino italiano, mentre l'altro era un cittadino tunisino. Entrambi erano titolari di regolare contratto di lavoro con busta paga ed erano retribuiti 45 euro al giorno, settimanalmente corrisposti. Beneficiavano di ferie 1 mese l'anno (anche se non retribuite). Ai lavoratori erano state fornite le scarpe antinfortunistiche ed erano regolarmente sottoposti a visita medica. Nell'azienda erano presenti i servizi igienici. Il PM ha, per tali ragioni, richiesto l'archiviazione del procedimento poiché l'art. 603-*bis* c.p. richiede un *quid pluris* rispetto alla mera violazione della normativa giuslavoristica. Nel caso di specie si è ritenuto che seppur l'indagato abbia corrisposto paghe inferiori a quelle previste nel contratto collettivo, anche alla luce di quanto dichiarato dai lavoratori (entrambi regolarmente assunti) non sussistesse il presupposto dello sfruttamento né quello dello stato di bisogno di cui il datore di lavoro avrebbe approfittato.

6) Procedimento penale n. 3186/17 R.G.N.R.

Il procedimento si svolge nei confronti del datore di lavoro ai sensi dell'art. 603-*bis* c.p.

L'azienda impiegava sedici operai di nazionalità italiana, rumena e tunisina.

Qualche giorno prima dei controlli della polizia giudiziaria era morto un operaio per emorragia cerebrale e grave stato di disidratazione.

I lavoratori venivano retribuiti 30 o 35 euro al giorno per 8 ore lavorative, con reiterata violazione della normativa relativa alle ferie, non retribuite, e ai servizi di sicurezza e pronto soccorso (non risultano, infatti, essere mai state effettuate delle visite mediche). I lavoratori erano titolari di regolare contratto con busta paga e pagamento in contanti. Gli stessi riferiscono che in azienda erano presenti i servizi igienici.

Erano previsti degli alloggi che si componevano di singoli vani (12/20 mq) sprovvisti di finestre e con accesso diretto all'unità abitativa, alcuni alloggi dotati di servizio igienico e altri di bagni comuni, pavimentazione di battuto di cemento grezzo, alcuni non intonacati o con copertura in eternit. Negli alloggi veniva effettuata la cottura e la consumazione dei pasti. Dalla relazione dell'ASP risultava che gli alloggi non consentivano un uso abitativo a meno che non fossero adottate misure di adeguamento tali da normalizzare la situazione nel rispetto della normativa vigente. Risulta che il PM abbia chiesto il rinvio a giudizio.

7) Procedimento penale n. 3210/17 R.G.N.R.

Il procedimento vede come imputato *ex art.* 603-*bis* c.p. il datore di lavoro e le vittime erano tre operai di nazionalità albanese.

Non avevano un regolare contratto e l'imputato aveva dichiarato che la prestazione era effettuata a titolo gratuito. Uno dei lavoratori aveva confermato che l'imputato era suo amico e che lo aiutava semplicemente a raccogliere la plastica presente nell'attività per tre o quattro giorni. Analoghe erano le dichiarazioni rese a SIT dell'altro lavoratore. Entrambi alloggiavano in una diversa abitazione.

Il PM in questo caso ha ritenuto di dover chiedere l'archiviazione poiché non erano stati raggiunti indici presuntivi dello stato di sfruttamento del lavoro alla luce delle informazioni "elusive" fornite dai lavoratori e per quanto concerne le violazioni in tema di sicurezza, lavoro e igiene ha ritenuto che fosse sufficiente l'irrogazione di sanzioni amministrative.

8) Procedimento penale m. 3209/17 R.G.N.R.

Nel predetto procedimento il PM ha richiesto l'archiviazione.

Il lavoratore (di nazionalità albanese e titolare di permesso di soggiorno scaduto) sentito a SIT, ha riferito che quello era il suo primo giorno di lavoro e di non conoscere le sue mansioni né l'orario di lavoro.

La paga giornaliera era stata pattuita per il tramite di una ragazza rumena che lo aveva portato in questa azienda ed ammontava a circa 5 euro l'ora. Al momento delle dichiarazioni non aveva informazioni sull'esistenza o meno

dei servizi igienici e sulla necessità di effettuare o meno una visita medica.

Quanto all'alloggio egli evidenziava che fino alla settimana precedente risiedeva in una comunità per minori, mentre adesso si era stabilito presso l'abitazione del fratello.

9) Procedimento penale n. 2633/18 R.G.N.R.

Il procedimento in esame vede coinvolto un datore di lavoro imputato per art. 603-*bis* c.p. e per lesioni aggravate e minaccia (artt. 582, 585, 612 c.p.) e origina dalla denuncia dei lavoratori.

Le vittime erano due cittadini albanesi e pare che nell'azienda fossero impiegati tutti loro connazionali, irregolari e quindi senza contratto. Le vittime erano entrate con visto turistico di tre mesi e uno di loro lavorava da otto mesi alle dipendenze dell'imputato, mentre l'altro da circa un anno e mezzo.

All'interno dell'azienda lavoravano 4 o 5 operai che cambiavano periodicamente perché venivano assunti giornalmente. I lavoratori venivano retribuiti 30 euro al giorno per 10 ore di lavoro, a seguito di un accordo orale – senza contratto regolare, per lavorare in serra. La somma veniva corrisposta in contanti dal datore di lavoro che forniva le direttive ai lavoratori. I lavoratori non avevano mai partecipato a corsi di formazione lavorativa e non erano stati sottoposti a controlli medici. Non erano previste ferie, ma solo qualche settimana libera per il “fermo dell'agricoltura” senza, comunque, che fosse prevista alcun tipo di retribuzione. L'azienda non era fornita di servizi igienici. Le vittime subivano continue minacce di licenziamento o di denuncia in quanto irregolari sul territorio.

L'imputato, anch'esso di nazionalità albanese, in tal caso era accusato anche di lesioni e minacce perché, a seguito di una lite con i due lavoratori che lamentavano la mancata corresponsione della retribuzione, li aveva colpiti con delle forbici. I due, a loro volta, risultavano indagati nel procedimento in oggetto per minacce e lesioni – così come un altro lavoratore che era giunto in soccorso dei due connazionali.

Le condizioni alloggiative erano precarie. Gli era stata fornita una stanza presso l'azienda che era sì fornita di bagno interno, ma non aveva acqua. I due lavoratori davano 100 euro al mese per la stanza e 30 di energia elettrica, somma che gli veniva detratta dalla paga mensile.

Risulta che, nell'ambito del suddetto procedimento, ci sia stata una citazione a giudizio.

10) Procedimento penale n. 2958/18 R.G.N.R.

Imputati nel procedimento sono i due datori di lavoro ai quali viene contestato il reato previsto dall'art. 603-*bis* c.p. La vittima era un cittadino tunisino regolare sul territorio che aveva presentato un atto di denuncia-querela nei confronti dei due imputati.

Egli risultava avere un regolare contratto ed essere retribuito 35 euro al giorno per 9 ore lavorative, comprese le domeniche, che venivano corrisposti tramite bonifico. Nelle buste paga, ad ogni buon conto, erano segnate giornate lavorative nettamente inferiori (8 ore al giorno) per 54 euro al giorno di retribuzione. Non erano presenti i servizi igienici e di sicurezza sul luogo di lavoro.

Quando aveva reclamato i propri diritti di lavoratore era stato allontanato dal posto di lavoro nonostante la scadenza del contratto fosse successiva.

Risulta, dunque, che il PM abbia richiesto un rinvio a giudizio.

11) Procedimento penale n. 3828/18 R.G.N.R.

Il procedimento penale per art. 603-*bis* c.p. origina dalla presentazione di una querela da parte della responsabile di una struttura di accoglienza per minori stranieri non accompagnati. Alcuni tra i minori ivi residenti venivano prelevati direttamente dalla struttura per essere impiegati poi nella raccolta di carrube, senza formazione e con violazione della normativa sull'igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro.

La retribuzione prevista era di 30 euro al giorno per 9 ore lavorative non sempre corrisposta dal datore di lavoro nei giorni precedenti alla denuncia.

Nel procedimento risulta che il PM abbia richiesto un rinvio a giudizio.

12) Procedimento penale n. 2254/18 R.G.N.R.

Nel procedimento penale in oggetto agli imputati viene contestato oltre al reato di sfruttamento lavorativo anche quello di furto di energia elettrica.

La vittima in tal caso era stata contattata direttamente dalla Romania dai datori di lavoro (recidivi reiterati specifici

o semplici) e lavorava come pastore 12 ore al giorno dalle 5,30/6 del mattino alle 17,30 per 750 euro al mese. La paga veniva corrisposta in contanti e non beneficiava di giorni liberi o riposi settimanali. Non era stato sottoposto a visita medica né a una formazione professionale specifica.

Le condizioni alloggiative erano estremamente precarie. Infatti, il lavoratore viveva in un immobile di 15 mq con tre mini vani con accesso diretto all'esterno, privo di porte interne e idonea superficie finestrata. Non era compreso un vano per servizi igienici anche se era presente un water. Al momento dell'accesso nell'immobile gli addetti avevano trovato pessime condizioni igieniche e contaminazione delle zone cottura con all'interno un odore nauseabondo. Il frigo non era funzionante e gli arredi erano inesistenti.

Il PM si è, dunque, determinato con una richiesta di rinvio a giudizio.

13) Procedimento penale n. 3555/2018 R.G.N.R.

Il caso origina, purtroppo, da un decesso di un lavoratore rumeno all'interno dell'azienda (che produceva ortaggi). Era stato, infatti, ritrovato un cadavere in una vasca di accumulo di acqua. In tal caso il datore di lavoro era stato rinviato a giudizio oltre che per il reato di sfruttamento lavorativo e di omicidio colposo, per una lunga serie di violazioni previste dal d.lgs. 81/2008, tra queste, la più rilevante concerneva il fatto che la vasca era sprovvista di protezioni, condizione che produceva il rischio concreto di caduta all'interno della stessa. Dalle contestazioni delle violazioni del t.u. sulla sicurezza sui luoghi di lavoro si evince la pessima condizione lavorativa nella quale i lavoratori erano chiamati a lavorare. Si pensi al fatto che non erano state prese le misure necessarie per prevenire i rischi di incidenti di natura elettrica.

I lavoratori che alloggiavano nei pressi dell'azienda vivevano in condizioni igienico-sanitarie assolutamente precarie: monolocali fatiscenti caratterizzati da un impianto elettrico "autorealizzato" non a regola d'arte, privo dei fondamentali requisiti di sicurezza.

14) Procedimento penale n. 3936/18 R.G.N.R.

Il procedimento penale era inizialmente a carico di due indagati: il datore di lavoro e un suo collaboratore. La Procura si è determinata, però, a richiedere l'archiviazione per il collaboratore, mentre ha richiesto il rinvio a giudizio per l'altro soggetto. Per il primo soggetto, infatti, non risultava sufficientemente provata la direzione dell'attività svolta all'interno dell'azienda. Nei confronti del datore di lavoro la Procura ha contestato l'art. 60-bis c.p. in concorso e l'art. 44 e 95 DPR 380/2001

Il datore di lavoro aveva assunto, con regolare contratto, alle proprie dipendenze 11 lavoratori (2 italiani e 8 di nazionalità rumena, 1 di nazionalità marocchina, in possesso di permesso di soggiorno rilasciato per motivi di "lavoro subordinato"). I lavoratori erano stati tutti assunti a tempo determinato e per periodi diversi, da 15 a 180 giornate lavorative annue, al termine del quale avrebbero maturato l'indennità di disoccupazione corrisposta direttamente dall'INPS.

Ciononostante, il datore di lavoro, nella ricostruzione degli atti di indagine, aveva sottoposto i lavoratori a condizioni di sfruttamento, approfittando del loro stato di bisogno. Infatti, nell'azienda vi era una costante violazione delle norme in tema di sicurezza sul lavoro.

Quanto alle condizioni lavorative, 7 operai su 11 non erano stati sottoposti a visita medica all'atto di assunzione né erano stati avviati a percorsi di formazione professionale. Nessuno dei lavoratori avevano in dotazione dispositivi di protezione individuale (guanti, scarpe antinfortunistiche ecc.). Erano totalmente inesistenti gli impianti antincendio nelle serre e nelle abitazioni.

Tutti gli operai escussi, ad eccezione di uno, avevano dichiarato di percepire una paga giornaliera di 52 euro, anche se nonostante tale somma fosse indicata in busta paga, la somma effettivamente percepita era di 40 euro. Emergeva che tutti i lavoratori avessero sottoscritto un contratto di 39 ore settimanali, mentre dalle dichiarazioni testimoniali emergeva che costoro effettuavano 8 ore di lavoro giornaliero per 6 giorni alla settimana, con esclusione della domenica. La paga era comunque sproporzionata rispetto a quella prevista dal contratto collettivo nazionale e provinciale per la categoria di riferimento che indica 63 euro giornalieri.

Nella comunicazione della notizia di reato si legge che dalla ricostruzione dei fatti era plausibile che i lavoratori riferissero una versione di comodo per eludere i controlli dell'Autorità, probabilmente "indottrinati" dal titolare. Questo assunto trovava conferma in una serie di riscontri. In primo luogo, nessun operaio era a conoscenza della presenza di sistemi di sicurezza all'interno dell'azienda; in secondo luogo, con riferimento alle ferie le dichiarazioni

erano state discordanti perché alcuni lavoratori avevano dichiarato di fruire di ferie retribuite, altri di non godere di ferie retribuite e altri ancora di non godere affatto di periodi di ferie; infine, tutti gli operai avevano dichiarato di versare in condizioni economiche precarie. Vi erano discrepanze anche sulle mensilità eventualmente dovute per gli alloggi messi loro a disposizione. Alcuni dicevano gratuitamente altri a titolo oneroso.

I due fabbricati adiacenti all'azienda erano stati sottoposti a controllo. Si trattava di edifici fatiscenti, edificati con materiale cementizio e altri materiali plastici e metallici. I fabbricati non avevano pavimentazione in quanto era stata realizzata con battuto di cemento, privi di arredi idonei, in condizioni igieniche carenti. Le camere da letto erano state realizzate in ambienti privi di finestre e, quindi, senza possibilità di illuminazione diretta o di corretta aereazione. Come confermato dai medici dell'ASP – Servizi Igiene e Sanità Pubblica, nel fabbricato più grande dimoravano 8 soggetti (7 operai e la figlia di anni 4 di uno di essi), mentre nel fabbricato più piccolo, di fatto costituito da un ambiente piccolissimo nel quale era presente un letto matrimoniale, un armadio colmo di indumenti ed altri arredi improvvisati ed un altro ambiente attiguo con copertura in legno destinato a cucina, dimoravano altri 2 operai e due ragazzini, rispettivamente di 2 e 16 anni.

15) Procedimento penale n. 4318/18 R.G.N.R.

Il presente caso ha coinvolto sia il titolare dell'azienda che il suo collaboratore a danno di dieci lavoratori: due italiani, due rumeni e sei tunisini, titolari di permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

I lavoratori escussi riferivano condizioni economiche adeguate anche se ricevevano retribuzioni oscillante tra i 35 e i 45 euro per 8 ore di lavoro al giorno, mentre l'italiano prendeva 1500 euro al mese. I lavoratori erano titolari di contratto. Non avevano però ricevuto visita medica o effettuato corsi di specializzazione e non erano a conoscenza di sistemi di sicurezza.

L'alloggio dei dipendenti era strutturato con cemento e materiali plastici e metallici, pareti plastiche accessibili dall'esterno da porte non chiuse (salvo una con un lucchetto). Non erano presenti servizi igienici e gli alloggi, in generale, si componevano di un unico vano presente nella parte posteriore di fabbricato. Nel medesimo alloggio si consumavano i pasti, con conseguente ristagno e inadeguata aereazione con la presenza, di conseguenza, di un odore nauseabondo nei locali. La pavimentazione era in condizioni igieniche pessime. Gli arredi erano fatiscenti con accumulo di materiali che rendevano impossibile un intervento quotidiano di detersione e pulizia.

Il PM ha esercitato l'azione penale per il reato di sfruttamento lavorativo, ma ha chiesto l'archiviazione per particolare tenuità del fatto per i fatti concernenti i reati di cui agli artt. 18, 64 e 71 del d.lgs. 81 del 2008. Infatti, oltre alla ricorrenza di tutti gli elementi costitutivi previsti dall'art. 131 *bis* c.p., la Procura ha valorizzato la circostanza che l'indagata aveva pagato parzialmente la sanzione pecuniaria.

16) Procedimento penale n. 4545/18 R.G.N.R.

Il procedimento in oggetto riguarda un caso di sfruttamento del lavoro (art. 603-*bis* c.p.) avvenuto nelle serre. Dalla comunicazione della notizia di reato emerge che il lavoratore era un cittadino rumeno che aveva lavorato da circa 8/9 mesi per l'azienda agricola senza aver mai sottoscritto il contratto di lavoro e senza che gli fossero stati forniti i dispositivi di protezione individuale. L'azienda stessa non era dotata di servizi di sicurezza e i macchinari presenti non erano conformi alle normative in materia di sicurezza sul lavoro.

Il lavoratore non era mai stato sottoposto a visita medica all'atto dell'assunzione o prima dell'inizio dell'attività lavorativa. Non aveva mai partecipato a specifici corsi di specializzazione e formazione lavorativa nel settore agricolo. La paga netta percepita era di 25 euro a fronte di 9 ore di lavoro per 6 giorni alla settimana, con una pausa soltanto la domenica. La retribuzione, pertanto, era palesemente difforme da quanto previsto nei contratti collettivi nazionali e territoriali, ma il lavoratore l'aveva accettata in quanto versava in condizione di estremo bisogno dettato dalle scarsissime condizioni economiche e dalla necessità di lavorare in mancanza di alternative.

Il lavoratore dimorava presso un fabbricato fatiscente posto nella parte posteriore del magazzino. Il fabbricato, costituito da un ingresso, una camera da letto-cucina e un bagno, si presentava in una situazione di manifesta precarietà e in condizioni igienico-sanitarie estremamente carenti. Il pavimento era costituito da un battuto di cemento, i muri privi di intonaco e pieni di muffa. La situazione igienica complessiva era davvero grave. Il personale dell'Ufficio Igiene dell'A.S.P. ha prodotto una specifica relazione (allegata agli atti) in ordine all'alloggio, dichiarandolo inidoneo a fungere da struttura abitativa.

Per questi motivi la Procura si era determinata con un rinvio a giudizio.

17) Procedimento penale n. 4544/2018 R.G.N.R.

Il procedimento per sfruttamento lavorativo viene svolto nei confronti di due soggetti: il rappresentante legale dell'azienda e il collaboratore aziendale. Le persone offese erano ben 13 operai con varie nazionalità: 6 italiani, 4 rumeni, 2 cittadini tunisini e un cittadino algerino. I migranti extracomunitari erano tutti e tre titolari di regolare permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato.

Gli operai erano titolari, eccetto una lavoratrice, di regolare contratto d'assunzione da parte dell'azienda agricola. Quanto agli indici di sfruttamento: 8 su 13 operai non erano stati sottoposti a visita medica all'atto dell'assunzione o prima dell'inizio dell'attività lavorativa, mentre 11 dei 13 operai non avevano partecipato a corsi di formazione specifici mentre solo alcuni erano dotati dei dispositivi di protezione individuale quali scarpe antinfortunistiche, guanti ecc. La stragrande maggioranza degli operai non erano a conoscenza della presenza di sistemi di sicurezza all'interno dell'azienda.

I lavoratori avevano dichiarato di aver pattuito delle retribuzioni giornaliere di 38 euro, a fronte di una prestazione lavorativa di 8 ore giornaliere (7:00-12:00 e 13:00-16:00). Un operaio aveva dichiarato che fino a qualche mese addietro percepiva una paga giornaliera di 33 euro, sempre per 8 ore di lavoro, e solo dopo una specifica richiesta aveva ottenuto un aumento di 5 euro al giorno, elevando la propria retribuzione giornaliera allo stesso livello degli altri dipendenti. Inoltre, i periodi di ferie non venivano retribuiti.

Quanto alle condizioni abitative, dagli atti risulta che alcuni operai dimoravano nei pressi dell'azienda in fabbricati assolutamente fatiscenti.

18) Procedimento penale n. 786/19 R.G.N.R.

Il predetto procedimento origina da una denuncia dei lavoratori e coinvolge non solo il datore di lavoro ma anche il caporale imputati per il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. in concorso tra loro: le vittime, infatti, erano 13 lavoratori (12 afghani e 1 pakistano) che si sono presentati autonomamente per denunciare lo sfruttamento.

Le vittime avevano, salvo una che svolgeva la prestazione "a nero", un regolare contratto di lavoro. Nonostante la scadenza del contratto i 13 operai avevano continuato a lavorare nell'azienda per circa un mese. Non ricevendo la retribuzione avevano deciso di non proseguire l'attività lavorativa e si erano così recati al commissariato.

Il dato interessante è che i lavoratori erano stati reclutati da un mediatore culturale CIES che collaborava con le commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato presso gli uffici immigrazione di Trapani e Caltanissetta.

La paga giornaliera pattuita era di 32 euro giornalieri per 8 ore lavorative (meno di quanto – peraltro – gli era stato promesso) a fronte dei 54 euro previsti dal contratto provinciale, e spesso venivano pagati parzialmente. Molti di essi lavoravano anche nei fine settimana. Nonostante la paga fosse inferiore al contratto provinciale e, comunque, inferiore rispetto a quanto promesso loro inizialmente, avevano accettato l'impiego considerata la loro condizione di bisogno. Nel caso emerge peraltro come fosse implicita la minaccia di licenziamento.

Il caporale prendeva 4 euro al giorno per ciascun operaio reclutato per ripagarlo della funzione di "interprete". Il caporale era inoltre titolare del contratto di locazione e spesso dormiva nella stessa abitazione dei lavoratori, abitazione comunque insufficiente a contenere tredici persone.

Il PM si è determinato con una richiesta di rinvio a giudizio in ragione della presenza degli indici di sfruttamento lavorativo. I lavoratori, infatti, non avevano ricevuto alcuna visita medica, salvo uno, né alcuna formazione professionale. Peraltro, nell'azienda venivano utilizzati prodotti chimici e fitosanitari senza protezione individuale.

19) Procedimento penale n. 1275/2019 R.G.N.R.

Il procedimento penale per art. 603-*bis* c.p. in oggetto fa riferimento al caso di 8 lavoratori rumeni sfruttati da due soggetti in concorso tra loro: il titolare dell'azienda e l'amministratore di fatto della stessa che aveva il compito di impartire gli ordini ed era in contatto con i lavoratori. Si trattava di un'azienda di coltivazione di piantine in vivaio. Gli operai erano titolari di regolare contratto di assunzione. Ad ogni buon conto, gli operai erano privi dei dispositivi di protezione individuale, per esempio non indossavano i guanti o le scarpe antinfortunistiche, e non erano stati sottoposti a visita medica prima dell'inizio dell'attività lavorativa. Il magazzino destinato alla produzione di fitosanitari aveva un'aerazione insufficiente e risultava assente l'autorizzazione alla vendita degli stessi. L'azienda non era dotata di servizi di sicurezza e i macchinari presenti non erano conformi alla normativa sulla sicurezza sui luoghi di lavoro. Solo due operai avevano dichiarato che erano presenti degli estintori come sistemi di sicurezza.

Gli operai riferivano, inoltre, che si erano verificati degli incidenti sul luogo di lavoro ma che il titolare aveva provveduto ad accompagnarli al pronto soccorso personalmente.

Gli operai percepivano una retribuzione giornaliera dal lunedì al sabato di 60 euro lordi a fronte di una prestazione lavorativa di 8 ore giornaliere (7-12 e 13-16). L'unico giorno di riposo concesso loro era la domenica.

Gli operai dimoravano nell'azienda in alloggi in condizioni igieniche carenti. Sebbene i pavimenti fossero presenti, così come l'intonaco, erano privi di arredi idonei, senza altezza minima, con muffa nelle pareti e nei soffitti. Tale situazione caotica rendeva di fatto impossibile la detersione giornaliera dei vani costringendo i lavoratori a condurre una vita in condizione, si legge dagli atti, assolutamente inaccettabile, considerando – in particolare – che in quei luoghi vivevano anche bambini in età scolare.

Il PM titolare dell'indagine ha chiesto il rinvio a giudizio.

20) Procedimento penale n. 1641/2019 R.G.N.R.

Si tratta di un procedimento penale avviato nei confronti di due datori di lavoro. Negli spazi erano compresenti tre diverse aziende agricole adibite alla coltivazione in serra di piante da fiori e l'allevamento di bovini da latte. Tali soggetti erano imputati per 603-*bis* c.p. perché in concorso tra loro utilizzavano la manodopera in condizione di sfruttamento. Nei confronti di uno dei datori di lavoro è stato contestato anche l'art. 22 co. 12 del d.lgs. 286/1998 perché quale titolare dell'azienda occupava alle proprie dipendenze una lavoratrice straniera priva del permesso di soggiorno.

Le persone offese erano 14 lavoratori stranieri (2 di origine albanese, 2 di nazionalità senegalese, 1 del Gambia, 1 cittadino nigeriano, 3 rumeni, 1 cittadino egiziano) e italiani. Una lavoratrice, sprovvista del permesso di soggiorno lavorava presso l'azienda senza aver mai sottoscritto il contratto di lavoro.

I lavoratori erano sprovvisti dei dispositivi di protezione. Essi lavoravano 8 ore al giorno per una paga di 28 euro circa, ad eccezione di due lavoratori, senza retribuzione prevista per i periodi di ferie. Non avevano ricevuto corsi di formazione o visita medica. Essi non sapevano riferire se fossero presenti dei dispositivi di sicurezza. Inoltre, 9 dei 14 lavoratori alloggiavano presso 5 distinti locali situati all'interno dell'azienda. Si trattava di immobili edificati in violazione della normativa di legge con gravi carenze igieniche e privi dei requisiti di abitabilità e agibilità. Nell'ambito dell'attività investigativa erano stati sequestrati anche dei flaconi per fitofarmaci e prodotti chimici privi di etichette in violazione della normativa di settore.

21) Procedimento penale n. 3825/19 R.G.N.R.

Il procedimento penale indicato si svolge nei confronti di tre soggetti, di cui il titolare dell'azienda, rinviati a giudizio per il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p., oltre che per lesioni aggravate. I lavoratori erano due: un lavoratore di origine albanese e l'altro di origine tunisina. Il procedimento penale ha avuto origine dalla denuncia del lavoratore tunisino, entrato in Italia con visto turistico, senza possibilità – pertanto – di lavorare regolarmente. Dagli atti emerge che la Procura aveva emesso una richiesta di rinvio a giudizio nei confronti del datore di lavoro per sfruttamento del lavoro e nei confronti di un ulteriore soggetto, di origine rumena, accusato in concorso col datore di lavoro e con ignoti di aver cagionato lesioni al lavoratore guaribili in 30 giorni di prognosi.

Il datore di lavoro aveva assunto alle proprie dipendenze il lavoratore in un'azienda di allevamento ovo-caprina, senza alcun contratto di lavoro. Il lavoratore, infatti, si trovava in stato di bisogno in quanto cittadino straniero privo di alternative lavorative sul territorio nazionale. Egli infatti lavorava senza regolare contratto di assunzione per oltre 12 ore di lavoro al giorno (dalle 5 di mattina alle 21/22 di sera), senza periodi di ferie o comunque di ferie non retribuite. Egli infatti aveva ricevuto soltanto la somma di 120,00 euro per tutto il periodo di attività lavorativa svolta, somma palesemente sproporzionata rispetto all'attività prestata.

Nel caso di specie erano presenti gli altri indicatori previsti dalla norma: erano assenti i dispositivi di protezione individuale o di presidi di sicurezza, corsi di formazione professionale. L'accordo per la retribuzione era stato di 800 euro mensili che però non erano stati poi corrisposti tanto che il lavoratore, dopo due mesi di lavoro e di promesse di pagamento, aveva fatto presente al titolare che voleva dimettersi. È proprio in quel contesto che egli era stato vittima di un'aggressione da parte del titolare e di due altri soggetti. Il datore di lavoro in concorso con gli altri due imputati era stato rinviato a giudizio anche per lesioni aggravate poiché avevano aggredito con un bastone e delle pietre il lavoratore quando egli si era recato presso l'azienda agricola per far presente la situazione.

Il lavoratore alloggiava, gratuitamente, in un immobile fatiscente nei pressi dell'azienda agricola con servizi igienici in pessime condizioni. Il datore gli forniva anche i vestiti e il cibo.

Per quanto concerne invece il cittadino rumeno, anch'egli lavorava in assenza di contratto di lavoro, senza essere stato sottoposto a visita medica prima dell'inizio dell'attività lavorativa e non avendo mai partecipato a specifici corsi di formazione lavorativa nel settore agricolo. Aveva stabilito col datore di lavoro una paga mensile di 700 euro a fronte di una prestazione lavorativa di circa 8 ore, anche se il datore di lavoro gli aveva detto che per il primo mese lo avrebbe tenuto in prova senza stipendio.

Non erano presenti in azienda sistemi di sicurezza, come cassette del pronto soccorso, estintori o simili.

I lavoratori potevano vivere nei pressi dell'azienda in un alloggio di fortuna ricavato da un garage.

22) Procedimento penale n. 3497/20 R.G.N.R.

Il procedimento penale in oggetto è istaurato nei confronti del proprietario dell'azienda e del reale conduttore della stessa per il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. commesso in continuazione e concorso tra di loro.

Il procedimento origina dalla denuncia di una lavoratrice marocchina, la quale riferiva che nell'azienda lavoravano dodici lavoratori (7 di nazionalità rumena, tra cui una ragazza di circa 16 anni, 5 di nazionalità marocchina) di cui non tutti erano titolari di regolare contratto in quanto alcuni erano privi di regolare permesso di soggiorno. La lavoratrice descriveva la sua situazione lavorativa come caratterizzata da un serie di contratti che, da un certo punto in poi, non erano più stati adempiuti. I pagamenti, infatti, non erano più stati effettuati integralmente e costantemente. Durante le indagini erano stati identificati 4 operai, di cui un italiano, che avevano dichiarato di essere stati regolarmente assunti e di essersi accorti delle difformità rispetto alla busta paga loro consegnata. Gli stessi avevano anche dichiarato di non avere dispositivi di protezione individuale. Degli operai sentiti, soltanto quello di nazionalità italiana era stato sottoposto a visita medica e aveva frequentato un corso di formazione.

Gli operai riferivano di essere retribuiti 40 euro per 8 ore lavorative per 6 giorni a settimana inclusi i festivi infrasettimanali (senza maggiorazione).

I lavoratori alloggiavano presso l'azienda. Gli alloggi erano composti di due camere, un bagno e uno stenditoio e un'area cucina/pranzo. I locali erano infestati dalla muffa con pareti che non arrivavano al colmo del tetto di lamiera coibentata, il pavimento era in battuto di cemento e gli impianti elettrici e idraulici erano fatiscenti.

Risulta che il procedimento, a seguito della richiesta di rinvio a giudizio, sia giunto al decreto che dispone il giudizio.

23) Procedimento penale n. 4335/20 R.G.N.R.

Il procedimento penale riguarda tre soggetti. I primi due soggetti venivano rinviati a giudizio per sfruttamento lavorativo in quanto datori di lavoro della vittima, di origine albanese e senza permesso di soggiorno, perché lo avevano impiegato alle proprie dipendenze sottoponendolo a condizioni di sfruttamento. Il lavoratore, nel presente procedimento, si era deciso a depositare una denuncia.

Egli, infatti, lavorava per retribuzioni difformi senza riposi rispetto a quelle previste nel contratto collettivo per 8 ore e mezzo al giorno (dalle 6 alle 18) pari a 450 euro al mese per pascolare un gregge di pecore e capre. In questo caso, la Procura aveva ipotizzato anche il reato previsto dall'art. 22 co. 12 e 12-*bis* lett. c) del d.lgs. 286/1998 perché impiegavano alle proprie dipendenze il lavoratore straniero privo di permesso di soggiorno, sottoponendolo a condizioni di sfruttamento. A uno dei due soggetti veniva contestata la recidiva reiterata.

La terza imputata era stata sottoposta a procedimento per il reato di truffa perché aveva raggirato il lavoratore facendogli credere che attraverso il pagamento di alcune somme di denaro avrebbe goduto di una via preferenziale per l'evasione della propria pratica di emersione dal lavoro nero. Il lavoratore aveva pagato alla stessa una somma pari a €750,00.

Il lavoratore dormiva in una baracca che si trovava nell'appezzamento di terra del datore di lavoro senza che venissero detratti soldi dal suo stipendio.

Il lavoratore riferisce che successivamente, aveva ottenuto un altro impiego presso una serra adibita alla produzione di ortaggi. Il lavoro in serra veniva retribuito 30 euro al giorno per 8 ore e mezzo al giorno con turni diversamente distribuiti a seconda della stagione per 6 giorni a settimana. Anche in questo caso era stato autorizzato a dormire gratuitamente in una baracca all'interno dell'azienda agricola. Il datore di lavoro gli aveva manifestato la volontà di fargli un regolare contratto, ma il lavoratore gli aveva spiegato che non era titolare di permesso di soggiorno ed era stato in quel caso che il datore di lavoro gli aveva rappresentato la possibilità di intraprendere

una pratica di emersione dal lavoro nero con conseguente possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Il datore gli aveva quindi detto che la pratica costava 700 euro e che avrebbe potuto trattenere dallo stipendio una somma di 100 euro a settimana. Pertanto, il lavoratore veniva retribuito 80 euro a settimana per 7 settimane, a seguito delle quali gli consegnò la pratica di emersione. Successivamente il datore iniziò a retribuirlo con 30 euro giornalieri regolarmente.

Assieme a lui erano presenti in azienda altri 6 operai tra cui un cittadino albanese, tre cittadini rumeni. I lavoratori dormivano distribuiti in tre baracche nei pressi del terreno. La donna poi accusa del reato di truffa aveva il compito di portare loro la spesa (dietro retribuzione anche della benzina) poiché gli operai non avevano la macchina. La Procura si era determinata con una richiesta di rinvio a giudizio nei confronti dei tre datori di lavoro e della donna accusata di truffa.

24) Procedimento penale n. 871/2021 R.G.N.R.

Il procedimento penale in oggetto è istaurato nei confronti del datore di lavoro e vede, quali persone offese, 15 lavoratori tutti di origine rumena (salvo un lavoratore di origine marocchina) che lavoravano alla coltivazione in serra degli ortaggi.

I reati che sono stati contestati dalla Procura riguardavano, oltre allo sfruttamento lavorativo aggravato dalla presenza di più di tre lavoratori, la violazione della normativa prevista dal d.lgs. 81/2008 e delle fattispecie in materia di armi. Nonostante la regolare assunzione dei lavoratori, la Procura ha riscontrato gli indici di sfruttamento previsti dall'art. 603-bis c.p. Come emerge, infatti, dalla relazione dello S.Pre.S.A.L. i lavoratori erano privi dei dispositivi di protezione individuale: non calzavano scarpe antinfortunistiche, non indossavano guanti protettivi, né mascherine, né tantomeno occhiali protettivi (nonostante fosse stata prodotta attestazione di consegna dei dispositivi di protezione individuale che però i lavoratori non avevano). Gli unici lavoratori ad avere tali dispositivi di protezione erano i due adibiti alla trattazione di fitofarmaci. 13 operai su 15 lavoravano sprovvisti di giudizio di idoneità sanitario alla mansione di bracciante agricolo; nessun operaio aveva ricevuto idonea formazione professionale e sostanzialmente nessuno era a conoscenza dell'esistenza di questi contratti; in pochi erano a conoscere della presenza e del funzionamento dei sistemi di sicurezza all'interno dell'azienda.

La retribuzione percepita era di 35 euro per 9 ore di lavoro effettive, in palese violazione della paga stabilita dal contratto provinciale di lavoro che prevede un lordo di 58.04 euro. Tutti gli operai avevano dichiarato di lavorare sei giorni a settimana dal lunedì al sabato, compresi i festivi infrasettimanali senza percepire maggiorazioni. La domenica era un giorno di riposo, ma non veniva retribuito, così come i pochi giorni di ferie. Inoltre se per qualunque ragione, anche di salute, il lavoratore non era in grado di effettuare la sua prestazione per una giornata, questa non veniva retribuita. La situazione precaria veniva accettata dai lavoratori poiché versavano in condizioni di partenza di estremo bisogno.

I lavoratori, compreso un bambino di 3 anni figlio di una coppia, alloggiavano presso l'azienda, gratuitamente, ma i locali (8 monolocali di massimo 12 mq) erano assolutamente inadatti a costituire abitazione. Si trattava di monolocali ricavati all'interno di vari fabbricati rurali. Non erano presenti finestre che potessero consentire un'efficace areazione e un'illuminazione diretta. Non era presente un'idonea pavimentazione e presentavano pessime condizioni igieniche anche per la presenza di ampie e vistose chiazze di muffa e umidità. All'interno di ciascun alloggio veniva, infatti, effettuata la cottura e la consumazione dei pasti e pertanto, i vapori di cottura ristagnavano negli ambienti, degradando ulteriormente le già precarie condizioni di vivibilità. A ciò deve aggiungersi che gli arredi, sebbene quasi inesistenti, rendevano ancora più caotica la situazione ambientale, annullando di fatto ogni possibile intervento di pulizia e detersione quotidiana. Inoltre, gli impianti elettrici e idraulici erano assolutamente fatiscenti, senza riscaldamento. I servizi igienici erano presenti solo negli alloggi e non anche in azienda.

25) Procedimento penale n. 1504/21 R.G.N.R.

Nel presente procedimento sono stati rinviati a giudizio per sfruttamento lavorativo in concorso tra loro il legale rappresentante dell'azienda e il coamministratore di fatto e socio della predetta società. Si trattava di un'azienda che si occupava di panificio, biscottificio, rosticceria e vendita la dettaglio di generi alimentari in due distinti punti vendita, nonché in un'attività di distribuzione dei pasti presso le scuole elementari e dell'infanzia comunali di due comuni nel ragusano.

Le vittime di sfruttamento erano 14 operai di nazionalità italiana. Essi avevano dichiarato di non aver mai ricevuto

un corso di formazione, di lavorare tutti i giorni della settimana (esclusa la domenica) sulla base di turni settimanali dalle 7 alle 13,30 o, in alternativa, dalle 16 alle 21. Si trattava, come spesso accade in tema di sfruttamento lavorativo, di lavoro grigio poiché le ore indicate in busta paga erano inferiori a quelle effettivamente svolte e non proporzionate alla quantità e qualità del lavoro prestato. Inoltre, anche le mansioni e le qualifiche indicate non corrispondevano a quelle reali. I giorni di malattia, le ferie, il lavoro straordinario, i ratei della tredicesima inoltre, non venivano retribuiti.

Per il lavoro svolto nel panificio veniva corrisposto agli operai una retribuzione in contanti di 300 euro. All'inizio del mese successivo, il titolare consegnava la busta paga e l'assegno bancario di importo pari alla retribuzione stabilita in busta, somma che poi veniva successivamente restituita interamente nelle mani del titolare stesso.

26) Procedimento penale n. 3464/2022 R.G.N.R.

Si tratta di un grosso procedimento penale per il quale risulta depositata ordinanza di applicazione delle misure cautelari personali degli arresti domiciliari e reale prevista dall'art 3 della l. 199/2016 (controllo giudiziario in azienda). Risulta, inoltre, disposto il sequestro preventivo di una ingente somma di denaro, nella disponibilità degli indagati, applicato a favore dell'INPS.

I reati contestati erano quelli di sfruttamento lavorativo, estorsione, furto in abitazione e per un indagato anche falsità ideologica in certificati prevista dall'art. 480 c.p.

La contestazione del reato di estorsione è interessante e riguarda, tra le altre cose, la condotta costringente di un imputato che minacciava di licenziamento i lavoratori qualora non si fossero adeguati alle regole da lui predisposte tanto che aveva fatto formare un foglio di dimissioni in bianco e uno di loro era stato addirittura accompagnato allo sportello di una banca per prelevare parte del suo stipendio.

Il fatto è stato contestato al datore di lavoro e ai preposti di fatto dell'azienda. Il procedimento coinvolge anche il docente certificatore per una parte del fatto. Ai soci dell'azienda è stato contestato anche l'art. 25 *quinquies* co. 1 lett. a) del d.lgs. 231/2001 che disciplina la responsabilità dell'ente. Infatti, ai soci è stato contestato di aver commesso il reato nell'interesse e a vantaggio dell'ente correlato al risparmio di spesa derivante dall'evasione contributiva posta ai danni dell'Ente previdenziale, dalla mancata corresponsione delle differenze retributive evase a discapito dei lavoratori, dalla fruizione indebita delle agevolazioni contributive previste per il settore agricolo nonché al risparmio derivato dalla mancata formazione professionale dei lavoratori e dei dispositivi di protezione individuale.

Il procedimento origina dalla denuncia di due lavoratori, supportati dall'OIM e dal Progetto Diagrammi Sud, ma il caso riguarda circa sedici dipendenti individuati. Alcuni di loro erano richiedenti asilo o titolari di protezione sussidiaria.

I lavoratori prendevano 1,60 o 1,04 euro netti per ora per 9 ore di lavoro almeno al giorno con violazione della normativa in materia di riposi. I datori di lavoro avevano installato telecamere che anche se non funzionanti sono in violazione dello statuto dei lavoratori, non era prevista assistenza sanitaria, né indennità di malattia. Addirittura, le vittime riferivano che nel 2022 un lavoratore morì negli alloggi predisposti dai datori di lavoro. Alcuni lavoravano su fitofarmaci senza formazione o patentino.

I datori avevano fornito un alloggio ai lavoratori per usufruire del quale veniva loro sottratta una somma pari a 100 euro al mese dallo stipendio.

Il procedimento attualmente risulta nella fase dell'udienza preliminare.

Approfondimento

**Il contrasto allo sfruttamento lavorativo in Provincia di Foggia:
alcune osservazioni sulle risposte giudiziarie dell'ultimo biennio
di Claudio de Martino e Giovanni Soccio**

Introduzione

Con il presente contributo, si intende dare conto della ricerca operata presso il Tribunale di Foggia, avente a oggetto i fascicoli, archiviati e definiti con sentenza, in cui sia stata iscritta a ruolo una notizia di reato per sfruttamento lavorativo ai sensi dell'art. 603-*bis* c.p. nel periodo da dicembre 2022 a dicembre 2024, per poi sviluppare qualche osservazione più di carattere generale sulla validità dello strumento penale quale misura di contrasto del fenomeno. Il presente contributo costituisce un aggiornamento della precedente ricerca, pubblicata come "Approfondimento" allegato al *V Rapporto del Laboratorio*, realizzata nel medesimo contesto territoriale, con riferimento all'arco temporale intercorrente dal 4 novembre 2016 (data di entrata in vigore della l. n. 199/2016) al novembre 2022¹.

Come detto nel *Rapporto* la scelta di focalizzare nuovamente lo studio sul territorio foggiano si spiega con le caratteristiche dell'economia del territorio, che continua ad avvalersi di molti lavoratori stranieri, oltre che delle dinamiche migratorie in esso presenti. La provincia di Foggia, infatti, presenta una forte vocazione agricola e, in virtù della necessità di manodopera nel settore², ospita migliaia di migranti extra-comunitari, soprattutto nel periodo estivo in cui si concentra la fase della raccolta del pomodoro. L'ulteriore particolarità è che molti di questi lavoratori continuano a vivere in insediamenti informali, tristemente noti come "ghetti", privi di servizi essenziali come elettricità, acqua potabile e servizi igienici, in condizioni di estremo disagio.

Al degrado abitativo si somma, poi, una diffusa condizione di sfruttamento, come emerge dall'ampio numero di inchieste avviate dalla locale Procura della Repubblica, oltre che dalle ricerche³ e dagli articoli giornalistici che periodicamente si occupano del fenomeno⁴.

Al contempo, specie negli ultimi anni, la provincia di Foggia si è progressivamente affermata anche come un laboratorio di sperimentazione di nuove strategie di contrasto alle gravi forme di sfruttamento.

Accanto al ruolo centrale svolto dalla Procura della Repubblica, che ha rappresentato un modello avanzato di sperimentazione giudiziaria attraverso l'elaborazione di linee guida e la costituzione di un *pool* specializzato nell'accertamento del reato previsto dall'art. 603-*bis* c.p., va segnalata l'istituzione, proprio a Foggia, della prima sezione territoriale della Cabina di regia della Rete del Lavoro Agricolo di Qualità (ai sensi dell'art. 8, co. 4-*ter*, l. n. 199 del 2016). Appare utile anche ricordare che nel 2017, con riferimento al territorio del comune di Manfredonia – ove insiste l'insediamento informale della ex Pista di Borgo Mezzanone –, era stato nominato un apposito Commissario straordinario del Governo ai sensi dell'art. 16, comma 1, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, proprio «al fine di superare (le) situazioni di particolare degrado» ivi presenti.

Dopo un'altra serie di tentativi istituzionali non andati a buon fine⁵, più di recente, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) aveva destinato ingenti fondi per il superamento degli insediamenti informali, focalizzando la propria attenzione proprio sulla Capitanata. Infatti, nel PNRR risultavano stanziati 200 milioni di euro per 37 progetti a livello nazionale, tesi al superamento dei c.d. "ghetti" e al contrasto dello sfruttamento dei lavoratori migranti, specie in agricoltura; di questi, ben 114 milioni erano destinati alla Capitanata, considerato il territorio simbolo di questa vera e propria emergenza nazionale.

1 C. de Martino, *Approfondimento: Le inchieste della Procura della Repubblica di Foggia*.

2 Non a caso, nella distribuzione delle quote di ingresso relative all'anno 2025 per lavoro stagionale, la provincia di Foggia è la quarta in Italia per numero di ingressi autorizzati dal Ministero, dopo altre province ad alta vocazione agricola, come Verona, Cuneo e Ragusa. Cfr., in tal senso, la Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 12 febbraio 2025, n. 1054.

3 Tra i più recenti studi sociologici, si rinvia a F. S. Caruso, *Ghetti rurali e profughizzazione del lavoro bracciantile nell'orto d'Italia*, in *Mondi migranti*, 2, 2022, 37 ss.; C. Macciani, F. S. Caruso, A. Corrado, *I lavoratori agricoli stranieri dopo la pandemia: dinamiche di cambiamento nel Sud Italia*, 1, 2024, pp. 104 ss.

4 Fra i più recenti, v. P. Lambruschi, *Tra zone grigie nei campi e vite disumane nei ghetti a Borgo Mezzanone l'integrazione è sospesa*, in *L'Avvenire*, 12 settembre 2025, pp. 8-9.

5 Si pensi alla deliberazione della Giunta Regionale n. 1181 del 18 giugno 2014 relativa al Piano di azione sperimentale "Capo free Ghetto off" o al Protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura, denominato "Cura, legalità, uscita dal ghetto" del 2016. Per una ricostruzione di tali lodevoli, ma inefficaci, tentativi, si rinvia a F. Di Credico, *Diario di viaggio nel mercato agricolo della Capitanata/12 – Gli interventi della Regione Puglia sul contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato*, in *bollettinoadapt.it*.

L'utilizzo di tali fondi, nonostante le buone intenzioni iniziali, si è rivelato, da subito, molto difficile, anche a causa della complessità delle procedure, oltre all'impossibilità di dedicare una parte dei fondi all'acquisizione di risorse umane. Per tentare di accelerare la realizzazione dei progetti, il Governo ha emanato un'apposita previsione normativa, contenuta nel d.l. n. 19/2024⁶, con cui è stata prevista la nomina di un Commissario Straordinario per la gestione dei fondi e la realizzazione dei progetti ad essi riconducibili⁷.

Ebbene, nonostante tale nomina, a tre anni dalla ripartizione delle risorse, le organizzazioni sindacali hanno denunciato che «neanche un euro è stato speso e nemmeno un cantiere avviato»⁸ e che sebbene il Commissario straordinario abbia richiesto una proroga di 15 mesi fino a giugno 2026, «partiranno solamente 11 progetti, anziché i 37 inizialmente previsti, per un ammontare di poco più del 10 per cento dei finanziamenti stanziati»⁹, restando escluso ogni intervento per gli insediamenti più popolosi del foggiano (Rignano Garganico e Borgo Mezzanone). Per di più, diverse amministrazioni comunali del territorio stanno abbandonando i progetti originariamente proposti, come accaduto per il piccolo Comune di Lesina, il quale - come emerge dalle notizie di stampa¹⁰ - ha rinunciato a un finanziamento di 1,9 milioni di euro, adducendo a giustificazione la ristrettezza delle tempistiche e la contrarietà della comunità cittadina alla riconversione di un ex ostello in un centro di accoglienza per lavoratori migranti. Questa vicenda rappresenta tristemente un ulteriore indice della persistente incapacità, se non proprio indifferenza, delle istituzioni alle condizioni di vita e di lavoro dei migranti vittime di sfruttamento.

Il contrasto di tale fenomeno sembra rimesso, dunque, ancora una volta, all'iniziativa volontaristica delle organizzazioni sindacali¹¹ e del terzo settore, oltre che, ovviamente, all'azione repressiva dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro e dell'autorità giudiziaria che, però, poco, o quasi nulla, può in termini di tutela e di integrazione sociale degli sfruttati.

⁶ Art. 7 d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 29 aprile 2024, n. 56.

⁷ Tale disposizione normativa è stata poi attuata con d.p.c.m. 21 giugno 2024, con il quale si è proceduto alla nomina del Commissario straordinario.

⁸ C. Ruggiero, *Ghetti e Pnrr, la svolta mancata*, reperibile al link: <https://www.collettiva.it/copertine/italia/ghetti-migranti-fondi-pnrr-a-rischio-vqo0xetl>.

⁹ *Ghetti e Pnrr, totale fallimento*, in <https://www.collettiva.it/copertine/italia/ghetti-e-pnrr-totale-fallimento-wuoyal60>. Ed invero, il 23 luglio 2025, infine, durante una riunione del Comitato nazionale contro il lavoro sommerso, è stato annunciato lo sblocco di 12 progetti, per una spesa di 26 milioni di euro, pari ad appena il 13% delle risorse disponibili.

¹⁰ La notizia è reperibile al link: <https://www.foggiatoday.it/attualita/superamento-ghetti-rinuncia-finanziamento-ex-ostello-lesina.html>.

¹¹ Si pensi alla campagna "Diritti in campo" della Flai-Cgil (su cui v. R. Falcone, *Agricoltura e sfruttamento: ritorno al futuro*, in *L'Altro Diritto*, 2022, 6, p. 137), alle iniziative "di strada" della FAI-CISL negli insediamenti informali del foggiano (su cui v. F. Di Credico, *Diario di viaggio nel mercato agricolo della Capitanata*, in bollettinoadapt.it), ma anche ai complessi progetti *Di.Agr.A.M.M.I Nord* (capofila: Consorzio Nova) e *Di.Agr.A.M.M.I Sud*, di cui è stata capofila proprio la Flai-Cgil e a cui ha partecipato un ampio partenariato del Terzo Settore, finanziati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a valere su fondi del FAMI 2014-2020 e del Fondo Sociale Europeo. Per una riflessione sul ruolo del sindacato nelle politiche di contrasto allo sfruttamento, v. L. Calafà, *Una lettura lavoristica dell'art. 18-ter del testo unico immigrazione*, in *Lav. dir.*, 3, 2025, pp. 401 ss.

Le inchieste della Procura della Repubblica di Foggia nel biennio 2023/2024

In questo contesto di desolante inerzia istituzionale, le inchieste della Procura della Repubblica di Foggia assumono un ruolo centrale, soprattutto di supplenza delle *policy*, come dimostrano i dati relativi alle inchieste condotte nel periodo (biennio 2023/2024) oggetto della presente ricerca: presso la Procura della Repubblica di Foggia sono stati avviati 42 procedimenti penali aventi ad oggetto il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p.

Specificatamente, 22 sono stati archiviati, 3 sono stati definiti con sentenza (di cui una emessa ai sensi degli artt. 444 ss. c.p.p., c.d. di "patteggiamento", e due ai sensi dell'art. 420-*quater* c.p.p., non potendosi procedere per mancata conoscenza del processo da parte dell'imputato); 17, invece, sono i procedimenti per i quali il processo risultava ancora in corso.

Se si considera che nel quinquennio precedente erano stati 150 i fascicoli iscritti a carico di soggetti noti per il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p., si registra una media di fascicoli più bassa rispetto al passato (21 a fronte dei 25 medi annui rilevati nell'indagine precedente).

Fig. 1 Tabella delle inchieste per sfruttamento lavorativo individuate anno per anno, con indicazione dei procedimenti penali avviati, delle denunce degli sfruttati e del coinvolgimento di vittime richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale¹²

Periodo	Tutti i settori		
	Totale procedimenti avviati	di cui su denuncia dei lavoratori	di cui procedimenti in cui sono state individuate vittime richiedenti asilo o titolari di protezione umanitaria
2016	3	1	1
2017	6	2	0
2018	16	2	0
2019	13	3	5
2020	20	8	1
2021	14	11	1
2022	9	5	1
2023	6	1	1
2024	4	3	0
Totale	91	36	10

In continuità con quanto già emerso nella precedente indagine, il settore produttivo ad essere colpito dal grave sfruttamento lavorativo (quantomeno da ciò che emerge dalle risultanze processuali) è quasi esclusivamente quello agricolo. Di fatti, nei 25 procedimenti esaminati¹³, solo 4 casi riguardano soggetti non impiegati nel settore agricolo, essendo coinvolti lavoratori occupati in edilizia, nel turismo, nella cura della persona e nella manutenzione delle strade.

¹² Nella tabella sono inclusi solo i procedimenti a cui si è avuto accesso, e che hanno formato oggetto delle ricerche. Per "periodo" si intende l'anno dell'iscrizione nel Registro delle notizie di reato – RGNR. Per "procedimenti avviati" si intende l'avvio delle indagini preliminari indipendentemente dal loro successivo esito. Per procedimenti in cui "sono state individuate vittime richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale" sono conteggiati solo i procedimenti per i quali emerge esplicitamente dagli atti lo status indicato.

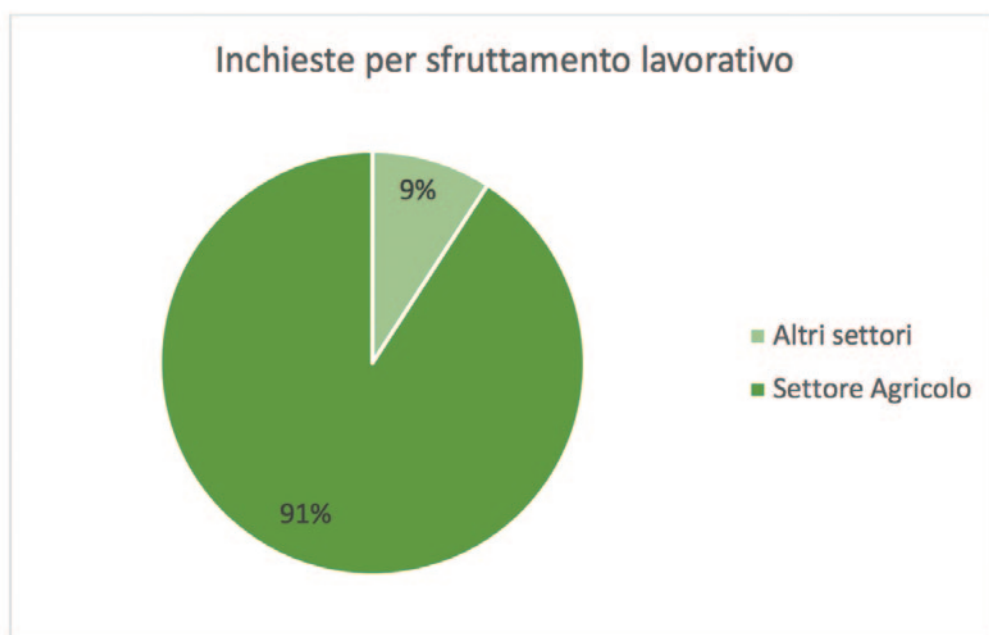
¹³ Come anticipato in premessa, i procedimenti cui si è avuto accesso e che hanno costituito oggetto della ricerca sono quelli archiviati e definiti.

Fig. 2 | Variazione delle inchieste per anno



In un numero significativo di casi (13), l’iniziativa della denuncia è pervenuta direttamente dai lavoratori vittime di sfruttamento; nei restanti, invece, le condizioni di sfruttamento lavorativo sono emerse grazie all’attività svolta dalle forze di polizia e dall’Ispettorato del lavoro. In un solo caso, invece, sono state le organizzazioni sindacali a far emergere la patologia.

Fig. 3 | Grafico relativo ai settori produttivi oggetto delle inchieste giudiziarie



In riferimento allo *status* dei soggetti coinvolti, allorquando dagli atti è stato possibile ricavarne i riferimenti, è emerso come nella quasi totalità i cittadini extra-comunitari risultassero irregolari sul territorio italiano (solo in due casi i lavoratori erano richiedenti asilo o protezione internazionale).
 In 5 procedimenti le vittime sono risultati essere cittadini comunitari (rumeni e bulgari); solo 3, invece, i casi in cui ad essere interessati dal fenomeno sono stati lavoratori italiani.

Fig. 4 | Tabella sulla cittadinanza delle vittime di sfruttamento¹⁴

Periodo	Tutti i settori					
	Totale procedimenti avviati	Totale casi in cui è stato possibile risalire alla nazionalità delle vittime	Solo cittadini europei	Solo stranieri extra-UE	Cittadini sia europei che extra-UE	di cui solo o anche italiani
2016	3	3	1	2	0	0
2017	6	5	1	4	0	0
2018	16	15	7	8	0	3
2019	13	12	2	8	1	1
2020	20	20	4	16	0	3
2021	14	14	3	9	1	2
2022	9	9	2	6	0	1
2023	6	5	0	4	1	0
2024	4	3	1	1	0	1
Totale	91	86	21	58	3	11

Sul fronte degli autori del reato, prevalgono le indagini che hanno riguardato solo i datori di lavoro (12 casi), rispetto a quelle in cui sono stati indagati solo i caporali (7 casi). In 6 procedimenti, invece, le indagini hanno colpito entrambi.
 I datori di lavoro, nella totalità dei casi, sono di nazionalità italiana, contrariamente agli intermediari, di origine quasi esclusivamente straniera, ossia africana e dei paesi dell’Europa dell’Est; solo 3 i caporali italiani. In un caso, ad assumere il presunto ruolo di caporale (essendo il procedimento giunto ad archiviazione), è stata una donna straniera, inizialmente ritenuta reclutatrice di un gruppo di donne ucraine da impiegare nel settore della ristorazione.

¹⁴ Come nella precedente, in questa tabella sono inclusi solo i procedimenti a cui si è avuto accesso, e che hanno formato oggetto delle ricerche, per “periodo” si intende l’anno dell’iscrizione nel Registro delle notizie di reato – RGNR. Per “procedimenti avviati” si intende l’avvio delle indagini preliminari indipendentemente dal loro successivo esito.

Fig. 5 | Grafico relativo alla cittadinanza delle vittime di sfruttamento

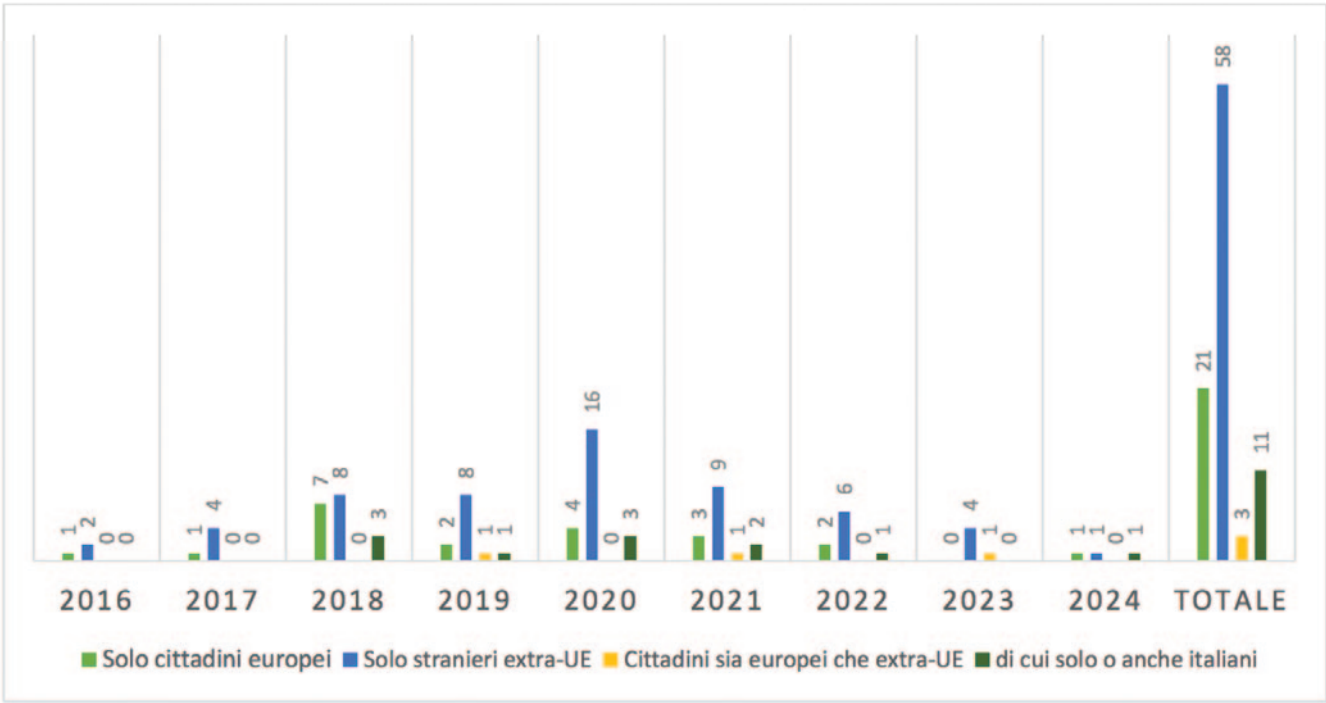


Fig. 6 | Tabella inchieste relativa ai procedimenti penali in cui è stato possibile individuare i soggetti contro i quali si procede¹⁵

Periodo	Tutti i settori			
	Totale procedimenti avviati	Procedimenti in cui si è proceduto nei confronti del datore di lavoro	Procedimenti in cui si è proceduto solo nei confronti del caporale	Procedimenti in cui si è proceduto nei confronti del datore di lavoro e del caporale
2016	3	1	2	0
2017	6	1	3	1
2018	16	3	9	2
2019	13	4	5	3
2020	20	12	7	4
2021	14	7	5	3
2022	9	4	4	1
2023	6	4	0	2
2024	4	2	0	2
Totale	91	38	35	18

¹⁵ Anche in questa tabella sono inclusi solo i procedimenti a cui si è avuto accesso, e che hanno formato oggetto delle ricerche. Per “periodo” si intende sempre l’anno dell’iscrizione nel Registro delle notizie di reato – RGNR. Per “procedimenti avviati” si intende anche in questo caso l’avvio delle indagini preliminari indipendentemente dal loro successivo esito. Per “datore di lavoro” si intende sia il titolare dell’azienda che il preposto di fatto. In altre parole, in tali ipotesi il rapporto si instaura direttamente col soggetto che amministra l’azienda senza che vi sia una intermediazione.

2.1 Le inchieste archiviate

Come nella precedente indagine, anche in questo caso si è ritenuto opportuno attingere dalle informazioni contenute nei fascicoli archiviati, che per quanto connesse a notizie di reato spesso prive di riscontri, restituiscono comunque un quadro generale delle condizioni cui sono sottoposti i lavoratori, soprattutto in settori a basso valore aggiunto quale quello agricolo.

Dagli atti delle inchieste penali oggetto di archiviazione è dato ricavare, in continuità con quanto già emerso in passato, un quadro a dir poco desolante.

A base delle notizie di reato giunte alla Procura di Foggia, infatti, oltre ad una diffusa irregolarità in ambito lavoristico e previdenziale, continuano a emergere condizioni di vita e di lavoro assai degradanti, prevalentemente nel comparto agricolo.

Allorquando è stato possibile risalire alla identificazione delle vittime, si è trattato soprattutto di lavoratori provenienti dall'Africa (10 da paesi quali Nigeria, Senegal, Tunisia, Marocco e Gambia), in misura minore dall'Europa orientale (4 dalla Bulgaria e Romania), Ucraina (2) e Pakistan (1); solo in 3 i casi si è trattato di lavoratori italiani. Quanto alla distribuzione per genere, le inchieste hanno riguardato soprattutto uomini: 16 lavoratori a fronte di 6 lavoratrici.

Dagli atti analizzati emerge una diffusa omessa regolarizzazione dei rapporti di lavoro (cd. lavoro nero) e, anche laddove regolarizzati, risultavano diverse violazioni del trattamento economico e normativo (cd. lavoro grigio), dalla retribuzione difforme da quanto previsto dai contratti collettivi di categoria al mancato rispetto delle norme in materia di orario di lavoro sino alle violazioni in materia di salute e sicurezza.

In particolare, allorquando dagli atti è stato possibile risalire all'ammontare della retribuzione, essa si attestava tra le 15 e le 45 euro al giorno o altrimenti corrisposta a cottimo nella misura di 4 / 4,50 euro a cassone per la raccolta del prodotto (perlopiù pomodoro). Da tali somme va comunque sottratto quanto i lavoratori erano costretti a versare giornalmente, agli intermediari (cifre variabili tra le 4 e le 6 euro al giorno), al fine di garantirsi il trasporto dai luoghi di dimora a quelli di lavoro. Addirittura, in alcuni casi, i lavoratori non hanno ricevuto alcuna retribuzione, sul presupposto che il datore di lavoro aveva sostenuto dei non meglio precisati costi nella procedura di regolarizzazione.

Sul versante delle condizioni abitative, dalle notizie di reato continua ad emergere una situazione agghiacciante anche quando le vittime non dimorano nei famigerati "ghetti" di Rignano Garganico e Borgo Mezzanone; i lavoratori sfruttati dispongono, infatti, di casolari fatiscenti messi a loro disposizione dai datori di lavoro, senza alcun requisito igienico, acqua e corrente elettrica.

Nulle le tutele sul piano della sicurezza e salute: in special modo in agricoltura, è emersa la totale assenza del rispetto delle condizioni igienico-sanitarie e di sicurezza. I lavoratori, infatti, erano costretti ad espletare le proprie funzioni fisiologiche nei campi dove erano impiegati e, nella gran parte dei casi, erano trasportati con mezzi inadeguati e in numero superiore rispetto alla capacità di trasporto del mezzo stesso¹⁶. I lavoratori venivano impiegati in assenza di qualsivoglia formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché senza i dispositivi di protezione individuale (quali scarponi antinfortunistici e "mascherine" protettive durante il periodo emergenziale-pandemico da Covid-19).

Plurime, infine, le violazioni contestate in materia di orario di lavoro, quali la mancata retribuzione delle ore di straordinario prestato, l'assenza di ferie, oltre alle reiterate violazioni del diritto alle pause giornaliere e ai risposi settimanali.

¹⁶Le precarie e insicure modalità con le quali i lavoratori impiegati nelle campagne foggiane raggiungono i luoghi di lavoro, continuano a costituire causa di morte, laddove si consideri che gli stessi, laddove non vengano trasportati dai caporali in sovrannumero e a bordo di furgoni inadeguati, sono costretti a recarsi sui terreni di lavoro in sella a precarie biciclette o a bordo di vecchi *scooter*, percorrendo strade statali o provinciali anche molto trafficate: di recente, si segnala il tragico incidente causato da un'auto pirata che a settembre 2024, nei pressi di Borgo Mezzanone, ha travolto lo *scooter* con a bordo due braccianti agricoli originari del Mali, causandone la morte di uno dei due (<https://www.rainews.it/articoli/2024/09/foggia-auto-pirata-travolge-uno-scooter-con-a-bordo-due-braccianti-di-borgo-mezzanone-morto-7de07db7-3ced-4964-a6d4-a13dbdfc703d.html>).

2.2 Le motivazioni poste a base delle disposte archiviazioni

Nonostante dai fatti contenuti nelle notizie di reato emergesse una gravità tale da ipotizzare la configurazione del reato di cui all'art. 603-*bis* c.p., in realtà, in soli 3 casi su 25 si è giunti a sentenza.

Nello specifico, dall'analisi delle richieste di archiviazione formulate dalla Procura e i conseguenti provvedimenti del G.I.P., risulta come, il più delle volte, dalla documentazione acquisita e dall'attività info-investigativa non siano emersi elementi idonei a sostenere l'ipotesi accusatoria *ex art. 603-bis* c.p.

In alcuni ipotesi le vittime di sfruttamento non sono riuscite a fornire i nomi e a identificare i soggetti denunciati (siano essi intermediari o datori di lavoro), né tantomeno a individuare i luoghi dove si sarebbe verificato lo sfruttamento.

Emblematico, in tal senso, appare il caso di un lavoratore di origine africana che, non avendo mai conosciuto personalmente il datore di lavoro, aveva denunciato colui che era risultato poi essere il locatore/proprietario del fondo agricolo, in luogo del soggetto che aveva effettivamente posto in essere le condotte illecite nei suoi confronti, ossia il conduttore dei terreni stessi.

Altre volte le inchieste sono state archiviate in quanto non sono stati rilevati gli indici di sfruttamento lavorativo, ma solo violazioni di natura giuslavoristica o amministrativa, come quando sono emerse isolate violazioni in materia retributiva o relative all'orario di lavoro. Qui, la Procura ha sposato la tesi, analizzata criticamente nel *Rapporto*, secondo cui non è configurabile il delitto di sfruttamento per la sola sommatoria di fatti di per sé integranti le contravvenzioni del T.U. sulla sicurezza sul lavoro o le violazioni amministrative correlate all'emersione del lavoro nero, occorrendo, invece, un *quid pluris* che integri l'offesa tipica¹⁷.

Le motivazioni di archiviazione sono state ricondotte, altresì, alla circostanza secondo cui la mera situazione di disagio e di bisogno di accedere alla prestazione lavorativa non può di per sé costituire elemento valevole, da solo, a integrare il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. caratterizzato, al contrario, dallo sfruttamento del lavoratore, i cui indici di rilevazione attengono a una condizione di eclatante pregiudizio e di rilevante soggezione del lavoratore o da sottoposizione a umilianti o degradanti condizioni di lavoro e di alloggio¹⁸, circostanze non riscontrate nel fattispecie specifica, essendo minime le differenze retributive maturate dal lavoratore e avendo lo stesso conservato la propria libertà di autodeterminazione comprovata dal fatto che avesse denunciato il proprio datore di lavoro (sic!).

In un'inchiesta, infine, è emerso come gli intermediari denunciati fossero rientrati nel paese di origine, rendendosi, quindi, irreperibili.

2.3 La giurisprudenza sull'art. 603-bis c.p. del Tribunale di Foggia

Come si è già detto, nel biennio in esame il numero di condanne rispetto a quello delle archiviazioni è risultato esiguo: solo in una delle 3 sentenze emesse dal Tribunale di Foggia si è giunti a un provvedimento di condanna (essendo le altre due pronunce emesse ai sensi dell'art. 420 *quater* c.p.p., non potendosi procedere per mancata conoscenza del processo da parte dell'imputato), a fronte dei 22 casi di archiviazione rilevati nello stesso periodo. Ad essere incriminati per il reato di cui all'art. 603 *bis* c.p. sono stati sia gli intermediari che i datori di lavoro in 2 procedimenti, in uno solo il c.d. "caporale".

¹⁷ In senso conforme, di recente, Tribunale di Taranto, Sez. I, sent. n. 469 del 10/02/2025 secondo cui: «la condizione di sfruttamento non può identificarsi, pena lo svilimento del suo ruolo di elemento discreitivo fra fattispecie penalmente rilevanti e mere violazioni amministrative, in una generica irregolarità del rapporto di lavoro o in condizioni imposte ai lavoratori asseritamente non corrispondenti a quelle di cui ai contratti nazionali di settore, alla sicurezza e all'igiene sui luoghi di lavoro, nonché alla sorveglianza e alle condizioni abitative degradanti, ma deve consistere in una condizione di eclatante pregiudizio e di rilevante soggezione del lavoratore desunto o dai profili contrattuali retributivi (reiterata corresponsione di retribuzioni palesemente difforni dai contratti collettivi), o dai profili normativi del rapporto di lavoro (orario di lavoro, ferie, aspettativa e congedo), o dalla violazione delle norme in tema di sicurezza e igiene sul lavoro, o dalla sottoposizione a umilianti o degradanti condizioni di lavoro e di alloggio».

¹⁸ Il principio è stato enunciato, altresì, in Cass. pen., Sez IV, sent. n. 10482 del 17/03/2025; in senso conforme Cass. pen., Sez IV, sent. n. 27582 del 16/09/2020 e Cass. pen., Sez IV, sent. n. 49781 del 09/10/2019.

Dall'analisi di tali pronunce, i contesti all'interno dei quali si delinea lo sfruttamento appaiono sostanzialmente sovrapponibili a quelli in cui, per le motivazioni precedentemente analizzate, si è giunti a una archiviazione.

Le vittime, esclusivamente di origine africana e di genere maschile, impiegate nel settore agricolo, risultavano sempre dimorare in alloggi fatiscenti ed in condizioni di assoluto degrado, presso gli insediamenti informali della provincia di Foggia, già prima menzionati, di Rignano Garganico e Borgo Mezzanone.

In una delle due procedure in cui è stata emessa sentenza *ex art. 420 quater c.p.p.*, cioè dichiarante l'irreperibilità degli imputati, nei confronti di un caporale risultato, emergeva come a opera di altri due intermediari/reclutatori italiani fosse stata costituita una cooperativa che formalmente assumeva dei braccianti, i quali, in realtà, con identità differenti e in numero diverso, venivano reclutati tramite il caporale africano per essere impiegati nei campi di svariati datori di lavoro, approfittando del loro stato di bisogno derivante dalle condizioni di vita precarie e dalla circostanza che essi dimorassero presso abitazioni fatiscenti site nei citati c.d. "ghetti" della provincia di Foggia.

Le vittime, tutte provenienti da vari paesi africani, venivano impiegate con modalità integranti gli indici di sfruttamento previste dalla fattispecie penale: la corresponsione di una retribuzione in violazione dei contratti nazionali (o territoriali) stipulati dalle organizzazioni sindacali e, comunque, gravemente sproporzionata rispetto alla qualità e quantità del lavoro prestato, essendo stabilita nella misura variabile dalle euro 4,00 alle 7,50 a cassone, a fronte di una giornata lavorativa di circa 8 ore; la reiterata violazione della normativa di settore relativa all'orario di lavoro e ai periodi di riposo, senza alcun riconoscimento di retribuzione per l'orario di lavoro straordinario, senza pause (salvo una pausa breve per il pranzo) e senza consentire l'utilizzo di servizi igienici idonei; la violazione della normativa in materia di sicurezza e igiene sul lavoro, non venendo gli stessi lavoratori dotati dei dispositivi per la prevenzione degli infortuni necessari per lo svolgimento delle mansioni che erano, invece, costretti ad acquistare a proprie spese; la sottoposizione a un controllo serrato sui campi operato dagli intermediari, anche tramite registrazioni video dell'attività lavorativa, volte a valutarne il rendimento da parte dei datori, che procedevano a licenziare o decurtare parte della retribuzione in caso di prestazioni ritenute non soddisfacente da parte dei lavoratori sfruttati¹⁹.

Sostanzialmente speculare è il contenuto dell'altra pronuncia emessa *ex art. 420 quater c.p.p.* nei confronti di un caporale di origini africane che reclutava lavoratori, tutti cittadini di origine africana, residenti nella baraccopoli sita nell'ex pista adiacente il C.A.R.A. di Borgo Mezzanone, allo scopo di destinarli al lavoro presso aziende del territorio, in condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno. Tali circostanze erano desumibili dalla reiterata corresponsione di retribuzioni inferiori ai minimi contrattuali, dalla reiterata e stabile violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, alle ferie, dalla violazione della normativa in materia di sicurezza e igiene sui luoghi di lavoro (assenza di dispositivi di protezione individuale, mancate visite mediche, assenza di informazione e formazione sui rischi specifici), nonché dalla sottoposizione a condizioni di lavoro e sorveglianza degradanti attuata dal caporale in accordo con i rappresentanti delle imprese.

Tutte queste condotte venivano poste in essere con la consapevolezza che i lavoratori avrebbero accettato tali gravose e degradanti condizioni di lavoro, trattandosi di soggetti in condizioni di povertà, spesso extra-comunitari irregolarmente presenti sul territorio nazionale, in ogni caso privi di reddito e/o risorse economiche nonché privi della possibilità di accedere ad altri impieghi, situazione ulteriormente aggravata per i soggetti extra-comunitari di origine africana, dall'abitare in un'area notoriamente caratterizzata da condizioni alloggiative estremamente degradanti²⁰.

¹⁹ Trib. Foggia, sent. n. 3045/2023; quanto alle modalità di accertamento dell'elemento costitutivo della fattispecie relativa alla condizione di sfruttamento, la giurisprudenza di legittimità, ha di recente ribadito come sia «sufficiente accertare la ricorrenza anche di un solo indice sintomatico per individuare la condotta tipica. In particolare, in relazione alla violazione dei contratti collettivi in tema di salario e delle disposizioni relative all'orario (siano esse di natura pattizia o normativa) è necessaria la reiterazione della condotta, mentre il mero ed isolato inadempimento di tale normativa non potrebbe integrare la fattispecie, fermo restando che la condotta tipica può essere realizzata anche nei confronti di un solo lavoratore» (Cass. pen., sez. IV, 2 luglio 2025, n. 28199).

²⁰ Trib. Foggia, sent. n. 422/2024.

Di ugual tenore, purtroppo, appare la sentenza di patteggiamento, ex art. 444 ss. c.p.p. emessa nei confronti di due datori di lavoro italiani e un intermediario di origini africane. In questo caso, infatti, il Tribunale di Foggia, accertata la ricorrenza delle condizioni di sfruttamento integrate dalla sussistenza di più indici di cui all'art. 603-*bis* c.p., ha ritenuto di condannare i soggetti resisi colpevoli delle condotte criminose anche sulla base dell'altro elemento costitutivo della fattispecie penale, ossia l'approfittamento dello stato di bisogno, desumibile anche dalle condizioni di lavoro (retributive, di igiene, di sicurezza, di salubrità dei luoghi di lavoro) accettate dai lavoratori, dalle condizioni alloggiative degradanti in cui erano costretti a vivere, nonché dalle precarie condizioni economiche conseguenti alla penuria di sbocchi occupazionali alternativi nelle località di dimora o alla carenza di cespiti e fonti di reddito alternative o, ancora, al livello di scolarizzazione ed alla condizione di immigrato²¹.

²¹ Trib. Foggia, sent. n. 303/2023; di recente, Cass. pen., Sez IV, sent. n. 28199 del 01/08/2025, in riferimento allo stato di bisogno, ha ribadito come sia necessario distinguere dalla condizione di vulnerabilità menzionata dall'art. 600 c.p., non dovendo ricorrere «lo stato di necessità tale da annientare qualunque libertà di scelta e non sarà necessario indagare sull'assenza di un'altra effettiva ed accettabile scelta, diversa dall'accettazione dell'abuso, ma sarà sufficiente riscontrare una situazione di grave difficoltà, anche temporanea, in grado di limitare la volontà della vittima, inducendola ad accettare condizioni particolarmente svantaggiose», precisando, altresì, come tale condizione debba «essere nota al reclutatore o all'utilizzatore, che se ne devono servire per imporre condizioni lavorative che integrano lo sfruttamento»; in merito alla necessità di distinguere lo stato di bisogno da quello di necessità, conforme Cass. pen., Sez IV, sent. n. 10482 del 17/03/2025.

Nuove prospettive di contrasto allo sfruttamento lavorativo, oltre la repressione penale

Dall'analisi empirica sin qui condotta si possono trarre alcune, sia pur sommarie, osservazioni.

In primo luogo, non si può non notare la diminuzione del numero medio annuo di inchieste giudiziarie avviate dalla Procura della Repubblica di Foggia per il reato di cui all'art. 603-bis c.p., rispetto agli anni precedenti. Evidentemente, si tratta di un dato in sé equivoco, visto che potrebbe leggersi come il risultato di fattori diametralmente opposti tra loro: il calo delle situazioni di sfruttamento, da un lato, una minore attenzione delle forze dell'ordine sul fenomeno, dall'altro lato.

Ciò che, invece, emerge con chiarezza dall'indagine è la sproporzione tra il numero di notizie di reato per sfruttamento lavorativo, in relazione alle quali è stata attivata l'azione penale, e il numero di procedimenti definiti: soltanto una minima parte dei fascicoli aperti, infatti, si conclude con una sentenza, mentre la larga maggioranza viene ancora archiviata. In particolare, appare sproporzionato il rapporto tra la diffusione del fenomeno, desumibile anche dal numero di lavoratori presenti negli insediamenti informali²², e la quantità, comunque esigua, di procedimenti attivati su istanza dei lavoratori (pari a circa la metà delle inchieste avviate). Tale ultima circostanza può trovare una spiegazione in una pluralità di fattori²³: la condizione di ricattabilità dei lavoratori, spesso legata al loro *status* giuridico precario, la paura di ritorsioni da parte degli sfruttatori, ma, non ultima, anche una diffusa sfiducia nell'efficacia della tutela giurisdizionale.

A questo dato contribuisce probabilmente, come sempre ipotizzato nel *Rapporto*, il fatto che l'accesso alla giustizia penale, pur fondamentale per l'accertamento delle responsabilità e la repressione del reato, non garantisce di per sé al lavoratore sfruttato né l'accesso a un'occupazione dignitosa²⁴, né tantomeno il riconoscimento dei diritti retributivi lesi, in quanto, salvo l'ipotesi — rara nella prassi²⁵ — in cui la vittima si costituisca parte civile nel processo penale, e spesso neppure in questo caso, tale via non consente di ottenere il ristoro patrimoniale per l'attività lavorativa prestata in condizioni di sfruttamento.

Ne consegue che l'effettiva tutela, retributiva e risarcitoria, quando il lavoro è irregolare, resta affidata al processo del lavoro, il quale, però, si caratterizza per tempi lunghi e per un sistema probatorio fortemente sbilanciato a sfavore del ricorrente, che deve fornire rigorosi elementi di prova, spesso difficili da reperire in contesti di lavoro "nero" o "grigio".

È allora probabile che proprio la consapevolezza dell'(in)efficacia del rimedio penale abbia determinato nelle politiche più recenti uno spostamento, invocato da parte della dottrina²⁶, del *focus* degli interventi contro lo sfruttamento lavorativo dalla (sola) repressione penale alla costruzione di percorsi di prevenzione che, almeno potenzialmente, potrebbero essere più efficaci.

Traendo le fila del discorso, si può osservare che, pur essendo decorsi tre anni dall'indagine effettuata nel territorio di Capitanata per il precedente *Rapporto*, le conclusioni non possono mutare di tanto: resta vero, infatti, che la repressione penale, pur mantenendo un ruolo essenziale, si rivela ancora inadeguata a contrastare un fenomeno ormai strutturale nel tessuto economico, non solo locale.

²² Si pensi che, secondo i dati riportati nel report "La pandemia diseguale" di Intersos, il numero di lavoratori che soggiorna negli insediamenti informali della Capitanata oscilla fra i 2.000 durante l'inverno e i 6.500 durante l'estate, in concomitanza con la raccolta del pomodoro. Cfr. https://www.intersos.org/wp-content/uploads/2021/03/La-pandemia-diseguale_INTERSOS.pdf.

²³ V., sul punto, V. Nuzzo, *L'utilizzazione di manodopera altrui in agricoltura e in edilizia: possibilità, rischi e rimedi sanzionatori*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2018, 357, pp. 22-23.

²⁴ È stato opportunamente notato che la repressione penale non si fa carico dei bisogni del lavoratore, il quale, dopo l'eventuale denuncia, «temporaneamente liberato dal gioco dello sfruttamento, continuerà ad avvertire l'impellente esigenza di collocarsi sul mercato del e, dunque, rimarrà esposto *ad libitum* all'altrui approfittamento». Così, C. Stoppioni, *Intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo: prime applicazioni dell'art. 603-bis c.p.*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2, 2019, pp. 89-90.

²⁵ Non a caso, in nessuno dei procedimenti esaminati giunti al dibattimento, si era costituito parte civile il lavoratore vittima di sfruttamento.

²⁶ V., tra gli altri, M. D'Onghia, *Spunti di riflessione sulle "moderne" forme di sfruttamento lavorativo*, in M. Aimò, A. Fenoglio, D. Izzi (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, 2021, Napoli, ESI, p. 454.

Rispetto al passato, come constatato nel *Rapporto* alcuni passi in avanti sono stati compiuti, in quanto il legislatore sembra aver maturato maggiormente la consapevolezza della necessità di un approccio integrato, fondato sulla combinazione di interventi non solo repressivi, ma anche preventivi. Continua, però, a mancare una lettura adeguata del fenomeno migratorio, poiché il legislatore – fermo sulle sue posizioni essenzialmente securitarie – persiste nel non riconoscere come gli attuali vincoli agli ingressi, il nesso tra permesso di soggiorno e contratto di lavoro, oltre alla complessità delle procedure amministrative, finiscano per accentuare le condizioni di vulnerabilità dei lavoratori stranieri, aumentando (se non agevolando) le possibilità di sfruttamento.



OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO/ FLAI-CGIL
Via L.Serra, 31 - Roma 00153 - Tel. +39 06.585611
www.fondazionerizzotto.it



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

ADIR - L'ALTRO DIRITTO
Centro di ricerca interuniversitario
www.altrodiritto.unifi.it