



**SERVIZI E STRUMENTI DI
GOVERNANCE DEI COMUNI PER
SOSTENERE LE VITTIME DI
SFRUTTAMENTO LAVORATIVO**





Rapporto di ricerca su “Servizi e strumenti di governance dei Comuni per sostenere le vittime di sfruttamento lavorativo” - Linea 2 – sub azione 1 del progetto InCaS finanziato dal Fondo nazionale per le politiche migratorie 2021.

Coordinamento della ricerca ed elaborazione del rapporto a cura della Fondazione Cittalia - Dipartimento Dati Statistici e Studi tematici, Responsabile Monia Giovannetti

Autori: Monia Giovannetti, Emiliana Baldoni

Marzo 2025

ISBN 978-88-6306-063-8

SOMMARIO

SOMMARIO	3
PREFAZIONE	5
PRESENTAZIONE	7

CAPITOLO 1

IL FENOMENO DELLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO E LA CORNICE ISTITUZIONALE E NORMATIVA	9
1.1. INTRODUZIONE	10
1.2. DEFINIZIONI CORRENTI E MODELLO TEORICO DI SFRUTTAMENTO	11
1.3. LE MANIFESTAZIONI DELLO SFRUTTAMENTO: STIME DEL FENOMENO, EMERSIONE E VULNERABILITÀ DELLE VITTIME	14
1.3.1. La stima del lavoro sommerso e irregolare secondo ISTAT	14
1.3.2. L'emersione: dati su attività ispettive, inchieste e intercettazioni sui territori.....	16
1.3.3. La vulnerabilità delle vittime di sfruttamento lavorativo di origine straniera	20
1.3.4. Sfruttamento lavorativo e vulnerabilità in un'ottica di genere	23
1.4. SFRUTTAMENTO LAVORATIVO NEI DIVERSI SETTORI PRODUTTIVI	25
1.4.1. Il settore agricolo	25
1.4.2. Settore domestico e lavoro di cura	31
1.4.3. Il settore della logistica	34
1.4.4. Il settore dell'edilizia	38
1.4.5. Il comparto manifatturiero tessile.....	39
1.4.6. Il settore turistico-alberghiero	40
1.5. I PRINCIPALI STRUMENTI NORMATIVI VOLTI A PREVENIRE E CONTRASTARE LO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO	41
1.5.1. La centralità della Legge 199/2016 e il nuovo articolo 18-ter.....	41
1.5.2. I provvedimenti normativi regionali	45
1.5.3. I protocolli d'intesa: strumenti di soft law volti a coordinare azioni di emersione, controllo, prevenzione e assistenza alle vittime di sfruttamento	46
1.6. LA STRATEGIA NAZIONALE DI CONTRASTO ALLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO E I SUOI STRUMENTI ...	49
1.6.1. Il Tavolo caporalato e il Piano triennale (2020-2022) di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato.....	49
1.6.2. Le linee guida nazionali.....	50
1.6.3. Il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025	52
1.6.4. Il ruolo degli enti locali: i Piani Locali Multisetoriali	53

CAPITOLO 2

L'INDAGINE SERVIZI E STRUMENTI DI GOVERNANCE DEI COMUNI PER SOSTENERE LE VITTIME DI SFRUTTAMENTO LAVORATIVO	55
PRINCIPALI RISULTATI DELL'INDAGINE	55
2.1. PREMessa METODOLOGICA	56
2.2. LA PARTECIPAZIONE DEI COMUNI ALL'INDAGINE	61
2.3. IL FENOMENO DELLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO, I SETTORI A RISCHIO E LE VITTIME/POTENZIALI VITTIME ENTRATE IN CONTATTO E/O PRESE IN CARICO DAI COMUNI.....	67
2.4. LA PRESENZA DI SERVIZI, PROGETTI, STRUMENTI DI GOVERNANCE DEI COMUNI PER PREVENIRE, CONTRASTARE E SOSTENERE LE VITTIME/POTENZIALI VITTIME DI SFRUTTAMENTO LAVORATIVO	74
2.4.1. I servizi per prevenire, contrastare e sostenere le vittime di sfruttamento lavorativo.....	79
2.4.2. Gli strumenti di governance per prevenire, contrastare e sostenere le vittime di sfruttamento lavorativo.....	89
2.4.3. I progetti per prevenire, contrastare e sostenere le vittime di sfruttamento lavorativo.....	97
2.5. IL FABBISOGNO FORMATIVO DEI COMUNI	98

CAPITOLO 3

ISTANTANEE REGIONALI SULLE ATTIVITA' DI PREVENZIONE E CONTRASTO ALLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO	98
3.1. PREMESSA	98
3.2. VALLE D'AOSTA	98
3.3. PIEMONTE	98
3.4. LIGURIA	98
3.5. LOMBARDIA	98
3.6. TRENTINO ALTO ADIGE	98
3.7. FRIULI VENEZIA GIULIA	98
3.8. VENETO	98
3.9. EMILIA-ROMAGNA	98
3.10. TOSCANA	98
3.11. UMBRIA	98
3.12. MARCHE	98
3.13. ABRUZZO	98
3.14. LAZIO	98
3.15. MOLISE	98
3.16. CAMPANIA	98
3.17. PUGLIA	98
3.18. BASILICATA	98
3.19. CALABRIA	98
3.20. SICILIA	98
3.21. SARDEGNA	98

PREFAZIONE

di Gianguido D'Alberto

Delegato ANCI all'Immigrazione Sindaco di Teramo

Questa ricerca sui servizi e strumenti di governance dei Comuni per sostenere le vittime di sfruttamento lavorativo ha avuto innanzitutto un effetto in termini di engagement degli Enti locali interessati. Il coinvolgimento dei 737 Comuni italiani con una popolazione superiore ai 15.000 abitanti ha infatti consentito ai referenti pubblici di mettere in trasparenza l'importante novero di azioni e processi attivati per il sostegno alle persone che subiscono sfruttamento lavorativo. A riprova di quanto il tema risulti fortemente “sentito” dalle amministrazioni pubbliche, la stragrande maggioranza degli Enti locali interessati ha completato e reinviato il questionario, scegliendo di investire nel reperimento e nella trasmissione di dati molto significativi.

Come si evince chiaramente dalle pagine che seguono, i Comuni italiani svolgono una funzione essenziale nel contrastare un fenomeno che risulta diffuso in maniera pervasiva sul territorio nazionale, come confermato dal fatto che l'ampia maggioranza degli Enti locali rispondenti segnali la presenza di settori lavorativi ad alto rischio di sfruttamento lavorativo sul proprio territorio.

Come si vedrà, se da un lato lo sfruttamento lavorativo sta purtroppo sempre più assumendo i contorni di un fenomeno multidimensionale e diffuso in numerosi settori lavorativi, d'altro canto i tentativi di risposta degli Enti locali sono molteplici e non esclusivamente incentrati sull'erogazione di servizi ed interventi sociali, ai quali vengono spesso affiancati strumenti di governance territoriale. Anche questo dato conferma la funzione connettiva che gli Enti locali svolgono nelle reti di intervento locale; quasi la metà dei Comuni dichiara infatti di aver attivato strumenti di governance, assumendo in questo modo una funzione programmatica e catalizzatrice di interventi in collaborazione con altri soggetti impegnati in materia.

L'attivazione di tavoli di lavoro, protocolli di intesa e altri strumenti di cooperazione interistituzionale, oltre a certificare ancora una volta l'assunzione di responsabilità dei Comuni nel contrastare in prima linea tale fenomeno, rappresenta un tentativo di dare respiro e sostenibilità alle azioni quotidiane di supporto alle cittadine e ai cittadini più fragili. Quest'ultima ci pare essere la caratteristica peculiare del lavoro di indagine che viene qui presentato. Oltre a rappresentare una preziosa fonte di dati, esso restituisce in senso organico la funzione che i Comuni svolgono quotidianamente sul territorio nazionale: un patrimonio di politiche pubbliche che è importante prima vedere e poi valorizzare.

Vedere e valorizzare l'apporto possibile dei Comuni nella lotta al caporalato è esattamente ciò che ha voluto fare il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, nella consapevolezza che l'impresa è ardua e complessa e non può dunque fare a meno del contributo di nessuno. Di questa visione e lungimiranza, non possiamo che ringraziarlo.



PRESENTAZIONE

Il progetto InCaS intendeva approfondire la conoscenza degli interventi di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare e sfruttamento lavorativo e delle azioni di sostegno alle vittime attivati a livello territoriale dagli Enti locali, estendendo l'analisi, in continuità con le attività di studio e mappatura realizzate nella prima fase, a tutti i settori lavorativi maggiormente coinvolti. Il percorso di ricerca ha preso le mosse da un'ampia **riflessione teorica** sul fenomeno dello sfruttamento lavorativo e del caporalato nelle sue diverse manifestazioni, dal cosiddetto lavoro "grigio" a forme di lavoro forzato o para-schiavistico, spesso strettamente intrecciate con la tratta, soffermando l'attenzione sulle caratteristiche delle vittime e potenziali vittime (migranti e autoctone) e, in particolare, sulla condizione di vulnerabilità, anche declinata in un'ottica di genere.

Dal punto di **vista normativo**, la promulgazione della legge 199/2016, la cui principale introduzione ha riguardato la sanzionabilità del datore di lavoro nei casi in cui assuma o impieghi manodopera in condizioni di sfruttamento anche attraverso intermediari approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori, ha senz'altro segnato un vero e proprio momento di svolta. In tempi più recenti, l'introduzione dell'articolo 18-ter al T.U. immigrazione prevista dal d.l. 145/2024, che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per "casi speciali" agli stranieri vittime di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo e l'ingresso in programmi individuali di assistenza apre ulteriori scenari di tutela per le vittime.

La fase di indagine teorica ha mostrato che lo **sfruttamento lavorativo rappresenta un fenomeno multidimensionale** per sua natura pervasivo, impalpabile e non quantificabile: con riferimento alla parte "emersa", i dati delle attività ispettive dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro mostrano che nel 2023 in 7 aziende su 10 sono state riscontrate irregolarità e che tali violazioni riguardano tutti i comparti lavorativi in ogni area della penisola. Allo stesso tempo, anche i dati relativi alle inchieste giudiziarie rielaborati da Altro Diritto e Fondazione Placido Rizzotto, individuano nello stesso anno di riferimento 834 vicende di sfruttamento, distribuite su tutto il territorio nazionale in tutti i **settori economici**. Tuttavia, se per il comparto agricolo ci si trova di fronte a un patrimonio di studi e ricerche ormai consolidato, nel caso degli altri settori si riscontra una sostanziale scarsità di ricerche ed evidenze empiriche. L'approfondimento sulle informazioni disponibili ha rivelato una rilevante incidenza di situazioni di sfruttamento nel lavoro domestico e di cura, amplificate dall'informalità della contrattazione, dalla co-residenza con il datore di lavoro e dall'isolamento relazionale, nella logistica, altro settore portante del terziario dove, oltre al cosiddetto "caporalato digitale" è stata evidenziata la diffusione dell'intermediazione illegale della forza lavoro attraverso il meccanismo delle finte cooperative, nonché nel settore dell'edilizia, tessile manifatturiero e in quello turistico-alberghiero.

In parallelo con questa analisi di sfondo, e in linea con il Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso 2023-2025, la **fase centrale del progetto di ricerca InCaS ha inteso indagare empiricamente i servizi, progetti e strumenti di governance per prevenire e contrastare lo sfruttamento lavorativo e/o per sostenerne le vittime o potenziali vittime realizzati dai Comuni** (o nell'ambito dei quali questi sono coinvolti attivamente) attraverso la somministrazione di un questionario online rivolto a tutti i Comuni italiani sopra i 15mila abitanti. L'indagine ha visto una grande partecipazione da parte degli

Enti locali: difatti, su un universo di 737 Comuni, ben 603 (**pari all'81,8%**) hanno completato e rinviato il questionario, fornendo preziose informazioni per la conoscenza del fenomeno dello sfruttamento lavorativo e la ricognizione delle soluzioni strategiche di contrasto messe in atto.

Per quanto riguarda quest'ultime, l'analisi dei dati ha evidenziato che, al momento della rilevazione, **118 Comuni (pari al 19,6%** del totale dei Comuni con più di 15mila abitanti) hanno direttamente attivato o realizzato con altri enti interventi finalizzati a prevenire e contrastare lo sfruttamento lavorativo e/o sostenerne le vittime o potenziali vittime, dislocati su tutto il territorio nazionale. Ulteriori 62 Comuni hanno inoltre segnalato la presenza sui loro territori di servizi, progetti e/o strumenti di governance non attivati direttamente dall'Amministrazione.

Entrando nello specifico della **tipologia di interventi attivati dai Comuni**, e considerando che le categorie di interventi non sono mutuamente esclusive, il 49,2% dei Comuni (pari a 58 casi su 118) dichiara di aver attivato o realizzato servizi specifici, il 46,6% (pari a 55 casi su 118) strumenti di governance e il 72,9% (pari a 86 casi su 118) progetti contro lo sfruttamento lavorativo. Complessivamente, i servizi di supporto, consulenza, emersione, informazione, orientamento e presa in carico menzionati sono 87, i progetti 127 (inclusi quelli a valenza interregionale) e gli strumenti di governance 140 (tra cui 81 protocolli/accordi formali, 17 Piani locali/documenti di programmazione locale, 35 Tavoli di lavoro/coprogettazione e 7 Osservatori locali).

Oltre a rilevare in dettaglio le caratteristiche degli interventi menzionati attraverso apposite schede, il questionario soffermava l'attenzione sulla presenza di **settori lavorativi a rischio**, sulle condizioni di sfruttamento e sul numero di vittime entrate in contatto con l'Ente locale. In base ai risultati, il 68,5% dei Comuni rispondenti (ossia 413 su 603) ha evidenziato, in base alla conoscenza ed esperienza maturata, la presenza di settori lavorativi ad alto rischio di sfruttamento lavorativo sul proprio territorio comunale, nello specifico, il comparto agricolo viene indicato come maggiormente interessato dal fenomeno dal 43,1% dei Comuni, seguito dall'edilizia (33,5%), dal settore dei servizi di cura (30,5%) e dalla ristorazione (29,9%).

Rispetto alle **condizioni di sfruttamento**, così come indicate nella normativa vigente, la metà circa dei Comuni ritiene che i principali fattori di rischio siano la violazione della normativa sulle ore di lavoro e di riposo (51,1%) e le retribuzioni difformi dai minimi stabiliti dalla contrattazione collettiva (49,1%). Seguono la violazione delle norme sulla sicurezza e salute sul lavoro (43,6%) e la violazione delle norme sulla previdenza sociale e assistenza sociale (31,2%). Le situazioni alloggiative degradanti sono state menzionate da quasi un quinto dei Comuni (18,4%) mentre le fattispecie specifiche dell'intermediazione illecita o ingannevole (caporalato) e della coercizione ricorrono rispettivamente nel 16,3% e 10% dei casi.

Infine, rispetto al numero (preciso o stimato) di **vittime/potenziali vittime** entrate in contatto e/o prese in carico dai differenti Uffici e Servizi del Comune nel corso dell'anno 2023, dall'analisi dei dati risulta complessivamente una stima di circa 20.400 persone, che seppure interpretabile in difetto, consente comunque di gettare un primo cono di luce sull'entità del fenomeno nei territori indagati.

Nell'ultima fase di ricerca, il campo di osservazione è stato focalizzato sull'ambito regionale, rilevando e schematizzando, per ciascuna regione, i provvedimenti normativi più rilevanti varati dalle Amministrazioni per contrastare il lavoro irregolare e il caporalato, nonché i progetti e gli strumenti di governance, integrando il quadro regionale emergente con la descrizione dei principali interventi in corso di realizzazione a livello locale da parte dei comuni, così come emerso dalla rilevazione quantitativa e da approfondimento desk.

Capitolo 1

IL FENOMENO DELLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO E LA CORNICE ISTITUZIONALE E NORMATIVA

1.1. Introduzione

Analizzare il fenomeno del lavoro sfruttato significa innanzitutto addentrarsi in terreni scivolosi e a tratti impervi. La prima difficoltà è inquadrare l'oggetto: che cosa si deve intendere per caporalato, lavoro sfruttato, sommerso, irregolare, para-schiavistico, forzato e gravemente sfruttato? La crescente attenzione posta al fenomeno nell'ultimo decennio, accompagnata dai progressi normativi e dalle azioni istituzionali di contrasto, ha contribuito a definirne la natura economico-sociale e a riconoscerne la diffusione sull'intero territorio (nonché le ricadute sul sistema economico), ma i suoi contorni rimangono sfumati. Difatti, se lo sfruttamento sessuale è stato oggetto di numerosi studi empirici, quello lavorativo si estrinseca in contesti difficilmente monitorabili e assume forme variegate, che è complicato identificare e contrastare.

Tuttavia, mentre si tende a riconoscere sempre più la necessità di concentrare l'attenzione sulle vaste zone di lavoro "grigio" e a considerare le situazioni di tratta, violenza e lavoro forzato come una manifestazione estrema (e per alcuni addirittura "residuale") del fenomeno, la drammatica e disumana vicenda di Satnam Singh, il bracciante indiano morto a Latina a giugno 2024, rimette l'accento sull'esistenza di vere e proprie situazioni para-schiavistiche. Diffusione, radicamento, pervasività, impalpabilità, attitudine alla continua evoluzione sembrano dunque essere i tratti caratteristici dello sfruttamento lavorativo; la sua analisi richiede pertanto un approccio aperto e multidimensionale, che tenga conto del *continuum* tra diritto al lavoro e diritti umani in cui le violazioni possono collocarsi.

Nella cornice del progetto InCas, finalizzato ad approfondire le politiche locali di prevenzione e contrasto allo sfruttamento lavorativo, lo scopo di questo capitolo introduttivo è quello di richiamare alcuni elementi di conoscenza del fenomeno, attingendo alla copiosa, variegata (e talvolta disomogenea) letteratura esistente. Più che a una ricostruzione puntuale o esaustiva, il contributo mira a focalizzare l'attenzione su alcune dimensioni del fenomeno, cercando di evidenziarne, di volta in volta, gli elementi acquisiti e, soprattutto, gli aspetti problematici più dibattuti. Con l'ausilio dei dati statistici di tipo socio-demografico ed economico ritenuti più utili, ci si sofferma sulle caratteristiche dello sfruttamento lavorativo, dapprima evidenziando i fattori che amplificano la vulnerabilità delle vittime (e potenziali vittime), e poi illustrando le forme in cui il fenomeno si manifesta con riferimento sia al settore agricolo, sia ad altri settori produttivi meno esplorati (lavoro domestico, logistica, settore turistico-alberghiero, manifattura, edilizia) ma non per questo immuni a forme di sfruttamento. Se per il comparto agricolo ci si trova di fronte a un ampio patrimonio di studi e ricerche ormai consolidato, nel caso degli altri settori, data la scarsità di evidenze empiriche, dati e informazioni appaiono frammentari ed episodici. E proprio in considerazione della vasta produzione di contributi disponibili sul settore agricolo, non si è ritenuto opportuno concentrare l'attenzione sull'approfondimento di tale ambito, quanto privilegiare piuttosto una lettura di genere dello sfruttamento, soffermandosi poi sul settore del lavoro domestico e di cura.

Si tenta inoltre qui di inquadrare il contesto di riferimento, passando in rassegna le definizioni giuridiche e sociologiche correnti, il modello di sfruttamento lavorativo, intermediazione illecita e lavoro forzato adottato dalla strategia nazionale e i principali provvedimenti normativi a livello nazionale e regionale. Un'attenzione particolare viene riservata alla strategia nazionale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e ai suoi strumenti, che coinvolgono in maniera sinergica i diversi livelli di governo, richiamando infine il lavoro di elaborazione dei Piani Locali Multisetoriali realizzato nell'ambito della prima fase del Progetto InCas e dunque il ruolo degli Enti locali nella lotta allo sfruttamento lavorativo.

1.2. Definizioni correnti e modello teorico di sfruttamento

Lo sfruttamento lavorativo è un fenomeno *sensibile* al contesto istituzionale, all'assetto normativo e socio-politico, ai valori dominanti e al periodo storico¹. In base alle definizioni correnti, derivanti dal quadro legislativo nazionale, lo **sfruttamento lavorativo** è costituito da forme illegali di intermediazione, reclutamento e organizzazione della manodopera al di fuori dei canali di collocamento regolari, in violazione delle disposizioni in materia di orario di lavoro, minimi salariali, contributi previdenziali, salute e sicurezza sul lavoro, nonché da condizioni di vita degradanti imposte ai lavoratori e lavoratrici approfittando del loro stato di vulnerabilità o bisogno. Nel caso sussista anche coercizione (violenza, minacce, sequestro dei documenti, restrizione della libertà personale), come specificheremo anche in seguito, lo sfruttamento lavorativo assume la forma estrema di lavoro forzato².

In questo ambito si inseriscono pratiche, anche sofisticate, di sfruttamento della manodopera (straniera ma anche italiana) programmate e organizzate da imprenditori che agiscono in forma criminale, fondate sull'adozione di condizioni economiche vessatorie ma anche di linguaggi e comportamenti che generano rapporti di dipendenza (legata ad esempio all'acquisizione dei documenti indispensabili per la regolarità amministrativa dei lavoratori migranti). Tale sistema illegale di gestione della domanda e offerta di lavoro contempla diversi gradi di sfruttamento all'interno di un continuum che dal "lavoro grigio" e "nero" arriva a vere e proprie situazioni di tipo schiavistico o para-schiavistico³.

Il termine **caporalato** fa riferimento al sistema illecito d'intermediazione e sfruttamento del lavoro da parte di intermediari illegali (caporali) che arruolano la manodopera⁴. Tale sistema presenta molteplici sfaccettature; il caporale è colui che, incrociando la domanda e l'offerta di manodopera, garantisce agli imprenditori in tempi rapidi il reperimento della forza lavoro al momento del bisogno, e supplisce alla carenza dei trasporti, portando la manodopera richiesta direttamente alle aziende. Oltre al trasporto, i servizi assicurati dai caporali comprendono spesso anche il vitto e l'alloggio. Come osserva Mancini, l'attività di intermediazione del "caporale" può essere invasiva fino a divenire esercizio di un dominio sulle vittime, mantenuto con violenza, minaccia e intimidazione mentre la modalità relazionale che intrattiene con il datore, a prescindere delle funzioni che è chiamato a svolgere, è sempre più dinamica⁵.

Il caporale è una figura chiave per tenere insieme specificità locali ed esigenze produttive globali,

¹ Cagioni A., *Le dimensioni del lavoro sfruttato in Italia. Tendenze, tipologie di sfruttamento, emersioni*, in Cagioni et al., *Le ombre del lavoro sfruttato*, Asterios Editore Trieste, 2020, p. 39.

² Sulla puntuale definizione si rinvia alla nota 12.

³ Sulle condizioni di lavoro di tipo coercitivo e para-schiavistico che riguardano una parte rilevante di stranieri occupati, soprattutto nel settore agro-alimentare, cfr. Carchedi F., Mottura G., Pugliese E. (a cura di), *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, Franco Angeli, Milano, 2005; Leogrande A., *Uomini e caporali. Viaggio tra gli schiavi delle campagne del Sud*, Mondadori, Milano, 2008; Pugliese E. (cura di), *I lavoratori immigrati nell'agricoltura del mezzogiorno*, Ediesse, Roma, 2013; Ass.ne In Migrazione (cura di), *Doparsi per lavorare come schiavi, Rapporto di ricerca*, Roma, maggio 2014.

⁴ Leogrande A., "Il caporalato e le nuove schiavitù", *Parolechiave*, 1 (2016), pp. 103-108; De Martino C., Lozito M., Schiuma D., "Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura", *Lavoro e diritto*, 2(2016), pp. 313-328.

⁵ Sotto il profilo del ruolo svolto, si possono riscontrare cinque i tipi di "caporale". Il primo tipo è il caporale-lavoratore, che oltre a occuparsi del trasporto dei braccianti, fa squadra con essi e svolge le stesse mansioni, condividendo difficoltà e fatica ("caporale buono"). Il secondo tipo è il caporale-tassista, in quanto si limita a trasportare sul luogo di lavoro i braccianti e a riscuotere il denaro del servizio erogato. Il terzo tipo è il caporale-venditore, in quanto – oltre al trasporto – vende ai braccianti, con un comportamento impositivo, generi di prima necessità (cibo/acqua, vestiario, carbone, coperte, etc.). Il quarto tipo è il caporale-aguzzino, quello cioè che pur di guadagnare denaro dai braccianti gli impone salari ancora più bassi e costi dei servizi di trasporto discrezionali, sulla base della lunghezza del tragitto da perseguire per il raggiungimento del luogo di lavoro. Il quinto tipo è il caporale-amministratore delegato, factotum dell'imprenditore, che gestisce tutte le fasi della raccolta dei prodotti. L'imprenditore può anche vendere in anticipo l'intera produzione e il caporale la porta a termine con le sue regole, gestendo i braccianti occupati in modo da ricavare il massimo profitto. Si tratta di caporali duri, spesso in rapporti con la criminalità organizzata dei territori. Mancini D., *Il contrasto penale allo sfruttamento lavorativo: dalle origini al nuovo art. 603 bis c.p.*, in https://www.altalex.com/documents/news/2011/09/27/la-tutela-dal-grave-sfruttamento-lavorativo-ed-il-nuovo-articolo-603bis-c-p-_ftn8

passato e futuro, arretratezza e modernità; prodotto della società nella quale si muove, il caporale pensa in modo globale ma agisce in modo locale, sfrutta una posizione simbolica di potere all'interno del suo gruppo di appartenenza e la trasforma in potere economico e politico dalla spietata efficienza⁶.

E' necessario però tenere sempre presente la natura "liquida" del fenomeno del caporalato; come osserva Omizzolo, esso è parte di un modello sociale vasto, complesso e trasversale, non circoscrivibile dentro categorie sociologiche rigide ma necessariamente aperte, in grado di aggiornarsi all'evolversi del fenomeno e al suo strutturarsi localmente e globalmente, comprendendo rapporti articolati tra formale e informale, regolare e irregolare, locale e globale, sino a prevedere la partecipazione di soggetti diversi allo sfruttamento, con funzioni correlate tra loro⁷. Come osservano Ciniero e Papa, il caporalato non è un mero residuo del passato ma un sistema basato sulle esigenze della modernità (filieri, ritmi produttivi, flussi migratori) e sui retaggi pre-moderni (alloggi fatiscenti, miseria materiale, patriarcato); è quindi un meccanismo che ha saputo sopravvivere alle contingenze storiche e rigenerarsi in base agli impulsi del mercato agroalimentare⁸.

Il fenomeno del caporalato va quindi considerato nella sua capacità intrinseca di evoluzione e riadattamento. Se alcuni parlano di "caporalato ibrido", nel settore agricolo, sia al Sud che al Centro-Nord, secondo Cagioni⁹ al momento si riscontra una filiera dell'intermediazione che non consente di ricostruire con chiarezza l'interdipendenza e la gerarchia di potere tra imprenditore, caporali, capisquadra e reti criminali. Altri studiosi evidenziano invece la presenza di soggetti formalmente legali (ditte, cooperative sociali, agenzie interinali o le cosiddette "cooperative senza terra" o "cooperative spurie") che si interpongono tra imprenditore e lavoratore nel fornire manovalanza a basso costo e che danno vita a meccanismi di esternalizzazione dello sfruttamento¹⁰ o a forme di caporalato legalizzato¹¹. Merita di essere segnalato, inoltre, l'emersione a livello giudiziario del cosiddetto "caporalato digitale", in relazione ai riders e all'utilizzo fraudolento delle piattaforme digitali, soprattutto nel settore del food delivery¹², dove il "caporale" è sostituito da software ed algoritmi a cui viene attribuito il potere di dirigere, controllare e sanzionare i lavoratori.

Ciò premesso, come sintetizzato nel **modello** sottostante¹³, affinché si configuri lo sfruttamento lavorativo è necessario che, insieme all'approfittamento dello stato di vulnerabilità o di bisogno di una persona (concetti a cui si farà cenno più avanti), sussista almeno una delle condizioni elencate nei tre ambiti rappresentati (intermediazione, condizioni di lavoro, condizioni di vita). Si osservi che nell'ordinamento italiano il concetto di sfruttamento non è definito in maniera diretta ma attraverso una serie di indicatori chiave, raggruppati in quattro nuclei tematici, mutuati dalla Legge 199/2016 (Cfr. oltre), che fungono da linee guida orientative (violazione della normativa relativa a orari di lavoro/riposi, retribuzione, salute e sicurezza sul lavoro, previdenza sociale).

Le condizioni di lavoro degradanti si configurano quando: il trasporto verso i luoghi di lavoro è

⁶ Palmisano L., *Appunti per una sociologia dello sfruttamento in agricoltura*, in *Agricoltura senza caporalato*, Di Marzio F. (a cura di), Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Donzelli Editore, Roma, 2017.

⁷ Omizzolo M., *Relazione alla Corte di Cassazione*, 22-24 Marzo, 2017 in: http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/22-24_MARZO_2017_RELAZIONE_OMIZZOLO.pdf

⁸ Ciniero A., Papa I., *Il lavoro agricolo nell'area jonico brindisina dagli anni '70 a oggi: tra modernizzazione, caporalato e patriarcato*, Parte IV, in *Agromafie e caporalato. Quinto Rapporto*, Carchedi F., Bilongo J.R. (a cura di), Ediesse Futura, Roma, 2020.

⁹ Cagioni A., *op. cit. supra*, 2020.

¹⁰ Oliveri F., *Giuridificare ed esternalizzare lo sfruttamento. Il caso dei lavoratori immigrati nella viticoltura senese*, Rigo E. (a cura di), Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura, Pacini Editore, Pisa, 2015.

¹¹ Donatiello D., Moiso V., "Titolari e riservisti. L'inclusione differenziale di lavoratori immigrati nella viticoltura del Sud Piemonte", *Meridiana*, 89 (2017): 185-210.

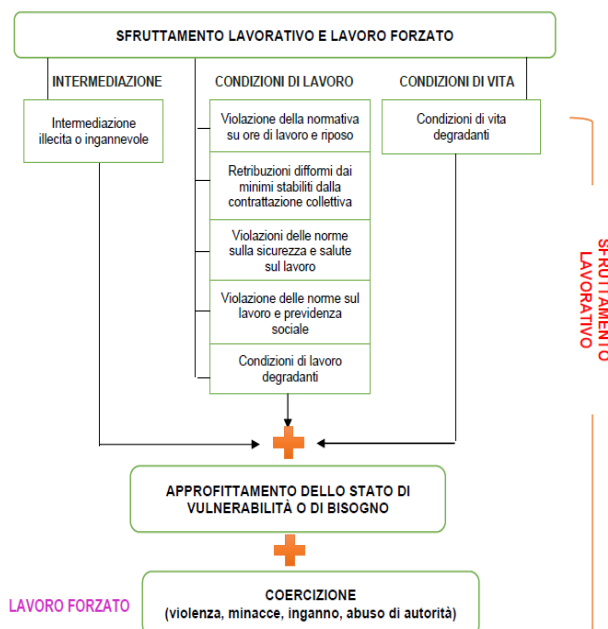
¹² Cfr. V Rapporto del "Laboratorio L'altro diritto/Osservatorio Placido Rizzotto sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime" in <https://www.adir.unifi.it/laboratorio/index.htm>

¹³ Il modello è il risultato della sintesi tra gli indicatori di lavoro forzato dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), gli indicatori di traffico di esseri umani per lo sfruttamento lavorativo - sviluppati dall'OIL e dalla Commissione Europea - e gli indici di sfruttamento lavorativo e intermediazione illecita previsti dalla Legge n. 199/2016. Cfr. International Labour Office, *Hard to see, harder to count: Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children*, ILO, Geneva, 2012; ILO & EC, *Operational indicators of trafficking of human beings*, ILO, Geneva, 2009; Legge 29 ottobre 2016, n. 199 *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*; Ispettorato Nazionale del Lavoro: Art. 603 bis c.p. *intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro - attività di vigilanza - Linee guida* (Circolare n. 5 del 2019). Vedi anche: Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Triennale-contrasto-a-sfruttamento-lavorativo-in-agricoltura-e-al-caporalato-2020-2022.pdf>

effettuato con veicoli e in condizioni inadeguate, tali da mettere in pericolo le persone; lo svolgimento dell'attività lavorativa avviene in condizioni meteorologiche avverse, senza adeguati dispositivi di protezione individuale; è esclusa la possibilità di comunicazione tra i lavoratori o altri soggetti; non vi sono locali adeguati per necessità fisiologiche; il lavoratore è sottoposto a metodi di sorveglianza pressanti (presenza fisica costante del datore di lavoro/fiduciario) o degradanti. Le condizioni di vita degradanti includono la negazione della libertà di scelta in merito al luogo o alle condizioni di vita, l'essere costretti a vivere in condizioni malsane, insalubri o di sovraffollamento oppure addirittura per strada o in alloggi vicini ai luoghi di lavoro che non rispondono ai requisiti minimi di vivibilità (energia elettrica, servizi sanitari, pulizia).

Se alle componenti sopraindicate si aggiunge anche la coercizione (violenza, minacce, sequestro dei documenti, restrizione della libertà personale), lo sfruttamento lavorativo assume la forma estrema di lavoro forzato. Secondo la Convenzione dell'ILO sul lavoro forzato del 1930 (n. 29), per **lavoro forzato** si intende "qualsiasi lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di punizione e per il quale la persona non si è offerta volontariamente"¹⁴. L'ILO identifica i seguenti indicatori di lavoro forzato: abuso di vulnerabilità; inganno; limitazioni alla libertà di movimento; isolamento; violenza fisica o sessuale ovvero minaccia di tale violenza; intimidazioni e minacce; sottrazione e trattenimento del passaporto o dei documenti di identità; trattenimento del salario; lavoro prestato sotto il vincolo della restituzione di un debito; condizioni di lavoro e di vita degradanti; orari eccessivi di lavoro¹⁵. Vale la pena sottolineare che, nonostante l'art. 18 del decreto legislativo n. 286/1998 – fulcro del sistema antitratta italiano – preveda l'ingresso nei programmi di protezione sociale anche a persone trafficate a scopo di grave sfruttamento lavorativo, l'impatto in termini di presa in carico rispetto all'entità complessiva del fenomeno è piuttosto contenuto, anche se nei primi nove mesi del 2024 il numero di vittime di tratta per sfruttamento lavorativo accolte ha praticamente equiparato quello delle vittime a scopo di sfruttamento sessuale (nello specifico: 526 casi contro 585 pari rispettivamente al 30,3% e 33,7% del totale)¹⁶.

Fig. 1. Modello di riferimento dello sfruttamento lavorativo, intermediazione illecita e lavoro forzato



Fonte: Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022

¹⁴ Cfr. ILO, *Standards on forced labour the new protocol and recommendation at a glance*, Ginevra, 2016.

¹⁵ Cfr. *ILO Indicators of forced labour*, in www.ilo.org/forcedlabour

¹⁶ Cfr. <https://www.pariopportunita.gov.it/media/ptnpgcgb/sirit-persone-assistite-2024-agg-09102024.pdf>

1.3. Le manifestazioni dello sfruttamento: stime del fenomeno, emersione e vulnerabilità delle vittime

1.3.1. La stima del lavoro sommerso e irregolare secondo ISTAT

In base ai dati ISTAT¹⁷, nel 2022 il valore dell'economia non osservata¹⁸ (NOE, intesa come insieme delle attività produttive di mercato che sfuggono all'osservazione diretta e costituita, essenzialmente, dall'economia sommersa e da quella illegale¹⁹) ha superato i 200 miliardi di euro, di cui 182 derivanti da economia sommersa e 20 da attività illegali. Nel 2022 il valore dell'economia non osservata cresce di 17,6 miliardi, segnando un aumento del 9,6% rispetto al 2021 (+8,4% la crescita del Pil corrente). Dei 182 miliardi relativi all'economia sommersa, la componente legata alla sotto-dichiarazione vale 100 miliardi mentre quella connessa all'impiego di **lavoro irregolare è pari a 69 miliardi**. Le **unità di lavoro irregolari sono 2 milioni 986mila**, sostanzialmente in linea con il dato del 2021.

Sempre secondo Istat, l'incidenza del lavoro irregolare sul totale dell'occupazione ha registrato una sensibile riduzione, passando dal 12,6% del 2019 all'11,3% del 2021, e tale decremento investe tutti i comparti economici. Nel 2021, il **tasso di irregolarità degli occupati** più elevato riguarda il settore domestico (che l'Istat denomina "attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico, produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze": 51,8%), dove si concentra la domanda di prestazioni lavorative non regolari da parte delle famiglie. Seguono il settore agricolo ("agricoltura, silvicoltura e pesca": 23,2%) e quello dei servizi legati alle attività artistiche, di intrattenimento e divertimento (22,7%); in questi ultimi due casi, quindi, quasi un quarto del lavoro prestato è irregolare. L'incidenza del lavoro irregolare è tuttavia significativa anche nel settore delle costruzioni (13,6%) e nei servizi (11,9%), e in particolare in quelli di alloggio e ristorazione (14,5%).

¹⁷ https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/10/Report-Economia-non-osservata_2022-1.pdf. Per le componenti dell'economia sommersa, cfr. in particolare la tabella a pag. 2.

¹⁸ Nello specifico, in base al glossario ISTAT:

- **Economia Non Osservata (NOE):** include quelle attività economiche che, per motivi differenti, sfuggono all'osservazione statistica diretta. Le principali componenti della Noe sono rappresentate dal sommerso economico e dall'economia illegale; il sommerso statistico e l'economia informale ne completano lo spettro.
- **Economia sommersa:** include tutte quelle attività che sono volontariamente celate alle autorità fiscali, previdenziali e statistiche. Esso è generato da dichiarazioni mendaci riguardanti sia fatturato e costi delle unità produttive (in modo da generare una sotto-dichiarazione del valore aggiunto), sia l'effettivo utilizzo di input di lavoro (ovvero l'impiego di lavoro irregolare). Ulteriori integrazioni derivano: dalla valutazione delle mance che i lavoratori dipendenti ricevono dai clienti in alcune attività economiche; dai risultati della procedura di riconciliazione delle stime indipendenti dell'offerta e della domanda di beni e servizi; dalla valutazione degli affitti in nero.
- **Tasso di irregolarità delle unità di lavoro:** rapporto percentuale tra unità di lavoro non regolari e unità di lavoro totali.
- **Unità di lavoro non regolari:** unità di lavoro relative a prestazioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia lavoristica, fiscale e contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative.

¹⁹ L'economia illegale include le attività che producono beni e servizi illegali, o che, pur riguardando beni e servizi legali, sono svolte senza adeguata autorizzazione o titolo. Seppure il sistema dei conti nazionali dovrebbe registrare tutte le attività illegali all'interno dei confini della produzione e caratterizzate dal mutuo consenso fra i contraenti, sulla base delle indicazioni fornite da Eurostat, sono state incluse nel sistema dei conti solo il traffico di droga, i servizi di prostituzione e il contrabbando di tabacco.

Tab. 1. Tasso di irregolarità degli occupati (per 100 occupati) per settore economico – Anni 2019-2021

Settori economici	2019	2020	2021
Totale attività economiche	12,6	12,0	11,3
Agricoltura, silvicoltura e pesca	24,1	24,4	23,2
Industria estrattiva	9,1	8,9	7,8
Industria manifatturiera	6,3	6,2	5,7
Di cui: industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	8,8	8,9	7,6
Di cui: industrie tessili, confezione articoli abbigliamento e articoli in pelle e simili	8,0	8,1	8,1
Di cui: industria del legno, della carta, editoria	8,1	8,0	8,3
Costruzioni	15,4	14,8	13,6
Servizi	13,2	12,5	11,9
Di cui: commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione autoveicoli e motocicli	9,9	9,2	8,7
Di cui: trasporti e magazzinaggio	8,6	8,7	8,1
Di cui: servizi di alloggio e di ristorazione	16,0	15,3	14,5
Di cui: attività artistiche, di intrattenimento e divertimento, altre attività di servizi	23,2	23,1	22,7
Di cui: attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico, produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze	57,0	51,7	51,8

Dati estratti il 20 giu 2024 07:38 UTC (GMT) da I.Stat

La disaggregazione del tasso di irregolarità per regione mostra, una netta distinzione tra aree del Paese. Innanzitutto, il tasso di irregolarità totale risulta superiore a quello nazionale (11,3) in tutte le regioni del Sud (e in particolare in Calabria) e in alcune del Centro (Lazio, Abruzzo, Molise e Umbria). Prendendo in considerazione i principali settori economici in cui è impiegata una consistente quota di immigrati (agricoltura, costruzioni e servizi), questa linea di tendenza non cambia, seppure con pesi diversi nelle varie regioni. Si osservi che la Calabria costituisce un territorio altamente problematico rispetto al lavoro irregolare; nel settore agricolo è però superata dalla Sicilia e affiancata da Lazio e Campania mentre in quello delle costruzioni i tassi più elevati riguardano, oltre alla Calabria, Campania, Lazio e Molise.

Tab. 2. Tasso di irregolarità degli occupati (per 100 occupati) per regione e settore economico – Anno 2021

	Agricoltura	Attività estrattiva e manifatturiera*	Costruzioni	Servizi	Totale attività economiche
Piemonte	13,0	5,0	10,9	10,3	9,3
Valle d'Aosta	22,7	-	11,1	9,5	9,2
Liguria	12,0	5,0	13,4	11,4	10,9
Lombardia	14,0	4,6	9,6	10,2	9,1
Trentino Alto Adige	11,5	3,8	5,0	9,5	8,5
Prov. autonoma Bolzano	8,1	3,4	3,9	9,2	7,9
Prov. autonoma Trento	16,7	4,2	6,4	9,9	9,1
Veneto	11,1	3,3	8,4	9,8	8,1
Friuli Venezia Giulia	16,3	3,6	7,0	9,9	8,6
Emilia-Romagna	13,1	4,1	9,0	9,9	8,7
Toscana	15,5	4,1	10,2	10,7	9,5
Umbria	12,1	5,0	10,7	13,0	11,4
Marche	9,4	6,3	9,1	10,8	9,5
Lazio	34,3	7,9	20,8	13,1	13,6
Abruzzo	20,3	5,8	17,7	13,6	12,8
Molise	16,9	10,8	20,4	13,8	14,2
Campania	33,3	11,9	23,8	15,8	16,5
Puglia	27,6	8,1	16,3	13,8	14,4
Basilicata	24,2	6,1	13,4	13,5	13,3
Calabria	33,9	11,9	26,1	17,2	19,6
Sicilia	36,6	9,4	18,4	14,5	16,0
Sardegna	17,4	10,7	11,5	13,8	13,6

*Attività estrattiva, attività manifatturiere, fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata, fornitura di acqua, reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento

1.3.2. L'emersione: dati su attività ispettive, inchieste e intercettazioni sui territori

Come già evidenziato, l'assenza di parametri quantitativi non consente di stimare in maniera affidabile la consistenza del fenomeno dello sfruttamento, per sua natura sommerso e impalpabile. I dati relativi alla parte "emersa", derivanti dalle azioni di ispezione/vigilanza dell'INL²⁰, dall'attività inquirente di procure e forze dell'ordine e dalle iniziative di intercettazione sui territori (nello specifico, da parte di OIM/INL), offrono tuttavia informazioni puntuali su modalità e contesti di sfruttamento e, nel caso delle inchieste, anche uno spaccato in profondità di alcune situazioni di particolare gravità.

Rispetto alle attività di vigilanza e controllo sul territorio nazionale²¹, nel 2023 gli accessi ispettivi del personale INL (compresi CC), INPS e INAIL, pari a 111.281, risultano superiori dell'11% rispetto a quelli effettuati nell'anno precedente, pari a 100.192. Complessivamente, sono stati accertati illeciti in 59.445 aziende, con un tasso di irregolarità pari al 74%, superiore di 2 punti percentuali rispetto a quello

²⁰ L'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) è l'Agenzia unica di diritto pubblico, istituita con D.Lgs n. 149/2015, che svolge le attività ispettive prima esercitate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dall'INPS e dall'INAIL. L'INL esercita, attraverso le sue sedi territoriali, le attività di vigilanza in materia di lavoro, contribuzione, assicurazione obbligatoria e di legislazione sociale, nonché di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nei limiti delle competenze attribuite al personale ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, come stabilito dal D.lgs. 81/2008. Parallelamente all'attività ispettiva vera e propria, l'INL svolge attività di prevenzione e promozione della legalità volta al contrasto del lavoro sommerso e irregolare nel settore dei trasporti su strada, svolge e coordina le attività di vigilanza sui rapporti di lavoro ed esegue studi ed effettua analisi con riferimento ai fenomeni del lavoro sommerso e irregolare e alla mappatura dei rischi.

²¹ Fonte: INL, Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale – Anno 2023 in <https://www.ispettorato.gov.it/attivita-studi-e-statistiche/monitoraggio-e-report/rapporti-annuali-sullattivita-di-vigilanza-in-materia-di-lavoro-e-previdenziale/>

del 2022 (72%). Circoscrivendo il raggio, nel 2023 l'attività di vigilanza in materia di lavoro effettuata dagli Ispettori dell'INL e dai Carabinieri del Comando Tutela Lavoro ha riguardato **81.436 accessi ispettivi**, di cui:

- 44.336 presso aziende del settore terziario
- 23.632 presso aziende del settore edile
- 7.666 presso aziende del settore industriale
- 4.263 presso aziende del settore agricolo.

Il risultato dei 62.339 accertamenti definiti ha permesso la contestazione di **43.539 illeciti (69,8%)**, la metà circa dei quali relativi al settore terziario.

Tab. 3. Ispezioni definite nell'esito. Anno 2023

Settore produttivo	Ispezioni irregolari	Ispezioni regolari	Ispezioni definite	% irregolarità
Agricoltura	2.090	1.439	3.529	59,2%
Industria	4.022	1.768	5.790	69,5%
Edilizia	13.241	5.903	19.144	69,2%
Terziario	23.287	9.207	32.494	71,7%
N.D.	899	483	1.382	65,1%
Totale	43.539	18.800	62.339	69,8%

Fonte: INL, 2023.

Nel 2023 sono stati complessivamente 104.846 i lavoratori irregolari accertati in occasione delle verifiche effettuate dagli Ispettori dell'INL e dai Carabinieri del Comando Tutela Lavoro, di cui:

- **16.744 lavoratori in nero** (+ 12% rispetto ai 14.906 del 2022), 970 dei quali sprovvisti di regolare permesso di soggiorno
- **3.208 lavoratori vittime in base al 603 bis c.p.** (+205% rispetto ai 1.051 del 2022)

Osservando il dettaglio per settore produttivo, si evidenzia che il numero più alto di lavoratori occupati "in nero" è stato accertato nel terziario (10.156) mentre rispetto al reato di caporalato/sfruttamento art. 603bis c.p. è il settore agricolo a registrare il valore più elevato (2.123). A livello regionale, è interessante rilevare che delle 3.208 vittime di caporalato/sfruttamento, 1.023 sono state accertate in Puglia (di cui 1.020 nel settore agricolo), 808 nelle Marche (tutte nel settore terziario), 620 nel Lazio (di cui 608 nel settore agricolo) e 268 in Toscana (di cui 127 nel settore industriale). Per quanto possano dare un'idea solo indicativa, i tassi di irregolarità totali più elevati sono stati registrati in Sicilia (82,8%), Marche (81,5%), Molise (80,8%) e Lazio (78,6%), a fronte di una media pari a 69,8%.

Tab. 4. Lavoratori irregolari accertati – Anno 2023

Settore produttivo	Lavoratori a cui si riferiscono le violazioni accertate	Lavoro nero	Di cui senza permesso di soggiorno	Caporalato/ sfruttamento art 603bis c.p.
Agricoltura	7.915	1.668	146	2.123
Industria	21.138	2.005	189	176
Edilizia	12.423	2.666	228	12
Terziario	62.059	10.156	395	897
N.D.	1.311	249	12	-
Totale	104.846	16.744	970	3.208

Fonte: INL, 2023.

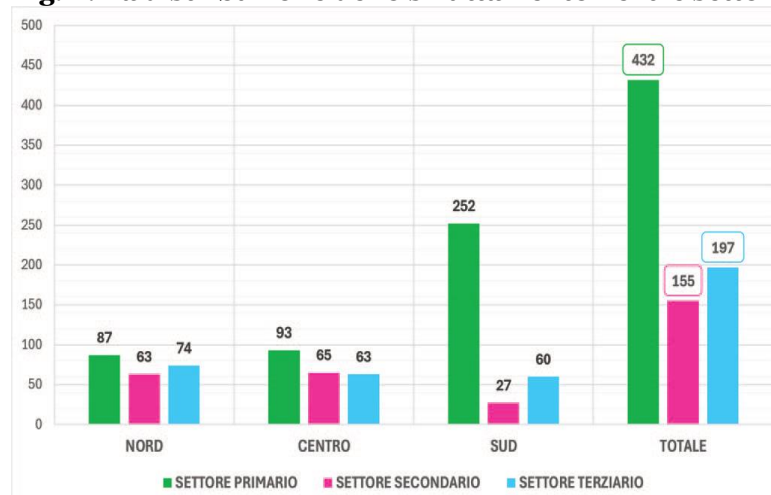
L'INL ha altresì il compito di svolgere attività di prevenzione e promozione della legalità attraverso incontri presso enti, datori di lavoro e associazioni finalizzate al contrasto del lavoro sommerso e irregolare (ai sensi dell'art. 8 del D.lgs. n. 124/2004, richiamato dall'art. 2, co. 2, lett. e, del D.lgs. n. 149/2015). Dai dati disponibili risulta un incremento di tali attività nel corso del 2023; sono stati infatti realizzati 760 incontri (668 nel 2022: + 92 iniziative, corrispondenti a un aumento del 14%) mirati ad illustrare le principali novità normative e interpretative, con approfondimento anche di rilevanti questioni di carattere generale connesse ai profili operativi in materia di lavoro e legislazione sociale.

L'attenzione sul tema dello sfruttamento è cresciuta sensibilmente nel corso degli ultimi anni anche a seguito dell'emersione di avvenimenti molto gravi che, accendendo un faro su problematiche in realtà ben strutturate, hanno avuto seguito in inchieste giudiziarie di grande risonanza mediatica. Il V rapporto del "Laboratorio L'altro diritto/Osservatorio Placido Rizzotto sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime"²², analizzando l'attività inquirente delle Procure (provvedimenti cautelari, rinvii a giudizio, decisioni dei G.I.P., nonché richieste di permessi di soggiorno ex artt. 18 e 22 T.U.I.), individua nel 2023 **834 vicende di sfruttamento** (contro le 458 del rapporto precedente), distribuite su tutto il territorio nazionale.

Delle 834 inchieste individuate, 709 sono i procedimenti penali avviati e 82 le denunce dei lavoratori sfruttati (di cui 43 nel settore agricolo); in 623 procedimenti è stato contestato l'art. 603 bis c.p., in 7 procedimenti i fatti sono stati ricondotti nell'alveo del delitto di riduzione o mantenimento in condizioni di schiavitù o servitù (art. 600 c.p.) e in 4 procedimenti nel delitto di tratta di persone (art. 601 c.p.).

Su 834 notizie di sfruttamento complessive è stato possibile risalire al settore economico in 784 casi, così distribuiti: 432 casi nel settore primario, 197 nel settore terziario e 155 nel settore secondario. Il dato sulla loro distribuzione geografica (che, si sottolinea, non dà indicazioni sulla reale diffusione territoriale del fenomeno quanto piuttosto sull'attenzione degli organi inquirenti nelle diverse aree) evidenzia che se il settore primario conta al Sud il numero più elevato di casi, con 252 su 432 casi rilevati a livello nazionale (circa il 58,3%), nel settore secondario, specie nel manifatturiero, lo sfruttamento si concentra al Centro, con 65 su 155 (circa il 41%), mentre nel settore dei servizi spicca il Nord, dove si collocano 74 su 197 casi complessivi (circa il 38%).

Fig. 2. La distribuzione dello sfruttamento nei tre settori economici



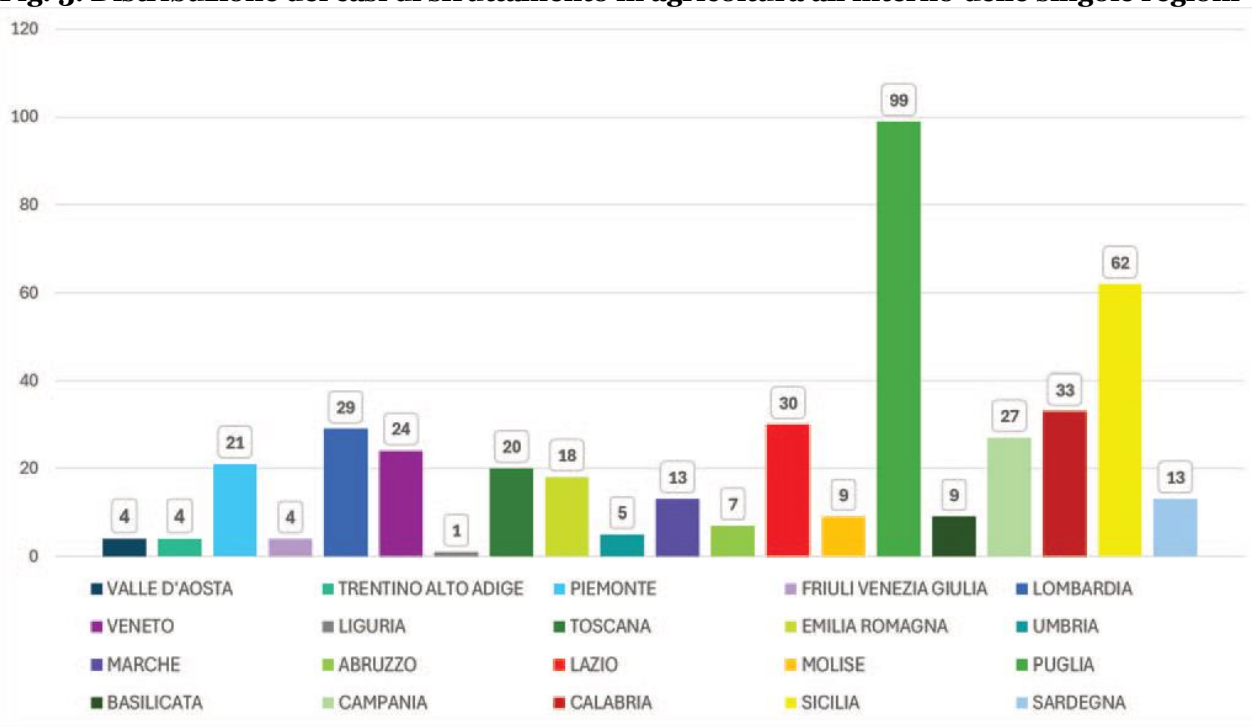
Fonte: V rapporto del "Laboratorio L'altro diritto/Osservatorio Placido Rizzotto sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime"

²² Il laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime, creato nel 2018 dal Centro di Ricerca interuniversitario L'Altro diritto (ADIR) in collaborazione con la FLAI CGIL, cui dal 2020 è subentrato l'Osservatorio Placido Rizzotto, si pone l'obiettivo di esaminare la dimensione pervasiva del fenomeno dello sfruttamento lavorativo, analizzando la capacità di emersione della legge 199 e l'efficacia degli strumenti di protezione. I dati raccolti confluiscono periodicamente nell'aggiornamento di una Tabella generale (che rappresenta un data-base che raccoglie tutti i casi di sfruttamento lavorativo individuati e/o segnalati a livello nazionale) e nella redazione di Rapporti. Cfr. <https://www.adir.unifi.it/laboratorio/index.htm>

Scendendo ancora di più nel dettaglio, delle 784 notizie di sfruttamento nelle quali è stato possibile individuare il comparto produttivo, si registrano 432 casi nel settore agricolo, 112 casi nel settore manifatturiero, 43 casi nel settore edile, 54 casi nelle attività commerciali (di cui 17 in attività di volantinaggio, 7 presso gli autolavaggi, 6 come addetti alla sicurezza), 33 casi nel settore del turismo e della ristorazione, 48 casi nei servizi di trasporto e magazzinaggio, 48 casi di altri servizi nel settore terziario e 14 casi nei servizi di cura e assistenza alla persona.

Focalizzando l'attenzione sul settore agricolo, la distribuzione regionale mostra una netta prevalenza di casi in Puglia (99), di cui ben 67 in provincia di Foggia, seguita da Sicilia (62) e Calabria (33). Nel centro Italia, il Lazio è la regione in cui lo sfruttamento del lavoro agricolo conta il numero più consistente di casi (30), di cui più della metà riguarda i territori della provincia di Latina (17), seguiti dalla Toscana (20) e dall'Emilia Romagna (18). Infine, al Nord spicca il caso della Lombardia (con 29 casi concentrati in particolare nelle province di Mantova e Brescia), seguita da Veneto e Piemonte, con rispettivamente 24 e 21 casi.

Fig. 3. Distribuzione dei casi di sfruttamento in agricoltura all'interno delle singole regioni



Fonte: V rapporto del "Laboratorio L'altro diritto/Osservatorio Placido Rizzotto sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime"

L'ampia diffusione di forme di illegalità e caporalato nelle regioni del Nord è comprovata anche dal rapporto annuale redatto dall'Osservatorio sulla Legalità CGIL Veneto il quale, utilizzando come fonti media locali, ANAC, Cortei dei Conti del Veneto e ordinanze e sentenze dei tribunali, identifica 169 notizie di reati consumati nel 2023 in questa regione. In particolare, il report evidenzia 70 notizie di lavoro nero nei settori dell'agricoltura, edilizia, tessile-abbigliamento, ristorazione e commercio, 16 casi di caporalato (che comprendono anche la denuncia di sfruttamento in aziende consolidate come Fincantieri Spa e il Mercato Ortofrutticolo di Padova) e 56 notizie di morti sul lavoro, soprattutto tra i lavoratori precari o interinali²³.

²³ Osservatorio sulla Legalità CGIL Veneto, Rapporto 2023 sullo sfruttamento lavorativo, in <https://www.cgil.veneto.it/wp-content/uploads/2024/02/Rapporto-2023-sullo-sfruttamento-lavorativo.pdf>

Sempre in tema di emersione, con riferimento alla fragilità dei lavoratori stranieri nel settore agricolo, un'ulteriore fonte interessante di informazioni è il rapporto *Briefing* dell'OIM, che riporta i risultati delle *taskforces* multi-agenzia attivate da OIM e INL in virtù di un Protocollo Quadro di partenariato nell'ambito dei progetti Su.pr.eme (2019-2022), A.L.T. Caporalato! (2019-2022) e A.L.T. Caporalato D.U.E. (2022-2024), questi ultimi finanziati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che vedono l'affiancamento di mediatori culturali di OIM agli ispettori dell'INL e il coinvolgimento degli enti antitratta²⁴. In base al rapporto, tra maggio 2020 e aprile 2024, l'OIM ha supportato 1000 cittadini/e provenienti da Paesi Terzi in condizione di sfruttamento lavorativo, di cui 96% uomini e 4% donne. Il contesto di emersione è avvenuto nel 61% dei casi a seguito delle attività di vigilanza condotte dagli Ispettorati Territoriali del Lavoro (ITL), il 38% nell'ambito dell'attività di *outreach* e sensibilizzazione condotta dai mediatori culturali nei principali luoghi di aggregazione delle comunità di stranieri e l'1% è frutto di segnalazioni pervenute all'OIM da enti terzi. Il 71% (708) dei casi di sfruttamento sono emersi nel settore delle coltivazioni agricole e allevamento (settori di intervento dei progetti) prevalentemente in Piemonte, Abruzzo e Puglia, seguito dal settore delle industrie tessili (86) in Toscana e da quello della ristorazione (48) in Campania e Puglia.

Il 69% delle persone supportate proviene dal continente africano, in particolare da Marocco (223), Gambia (119) e Senegal (89), il 30% dall'Asia, principalmente da Pakistan (150), Bangladesh (71) e India (54) e il restante 1% dal Sud America e da paesi europei extra-UE (Macedonia, Ucraina). Un altro dato di rilievo riguarda lo status giuridico. Sul totale dei casi assistiti, un quarto delle vittime supportate era sprovvisto di un titolo di soggiorno al momento del primo contatto con il mediatore OIM (26%), mentre il 74% era regolarmente presente sul territorio. Di questi, il 22% aveva un permesso di soggiorno per richiesta asilo, il 13% era titolare di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato e il 7% era titolare di protezione internazionale.

Riguardo alle azioni di tutela intraprese, le principali attività di supporto sono state da un lato l'accompagnamento alla denuncia, dall'altro, laddove esistevano i presupposti e la volontà della vittima, il rinvio ai meccanismi di tutela previsti dall'ordinamento giuridico italiano per le vittime di sfruttamento lavorativo (Sistema Antitratta e Sistema di Accoglienza e Integrazione). Sul totale degli assistiti, 896 persone (90%) hanno sporto denuncia contro il caporale/datore di lavoro presso gli ITL di riferimento con il supporto dei mediatori culturali OIM; di queste, 272 sono state riferite ad un ente di tutela e ulteriori 104 persone sono state riferite ad enti di tutela senza la formalizzazione di una denuncia. Ciò conferma l'importanza del sistema di accompagnamento all'emersione dallo sfruttamento e di presa in carico delle vittime per stimolare queste ultime a presentare denuncia.

1.3.3. La vulnerabilità delle vittime di sfruttamento lavorativo di origine straniera

Il fenomeno dello sfruttamento lavorativo coinvolge lavoratori vulnerabili, spesso in condizioni di disagio sociale ed economico, esposti a condizioni lavorative precarie, salario minimo o iniquo, orari estenuanti e mancanza di protezioni sociali. Secondo le *“Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura”* è considerata vittima di sfruttamento lavorativo la persona il cui stato di **vulnerabilità** è tale da compromettere fortemente la libertà di scelta, inducendola ad accettare condizioni di lavoro inique a seguito di approfittamento del proprio stato di bisogno da parte degli intermediari e degli utilizzatori.

Il fenomeno riguarda lavoratori di ogni nazionalità, inclusi cittadini italiani e comunitari. I cittadini stranieri risultano più esposti allo sfruttamento lavorativo data la loro maggiore vulnerabilità economica, sociale e personale, legata a tutta una serie di fattori relativi alla condizione migratoria, tra cui la precarietà giuridica, la scarsa conoscenza della lingua italiana, l'assenza di solidi network sociali

²⁴ OIM, *Briefing*. Vittime di sfruttamento lavorativo assistite nell'ambito del partenariato tra OIM e INL. Profilo dei lavoratori e meccanismi di tutela attivati, 2024, reperibile al sito: <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=6145>

di riferimento sul territorio, la condizione di isolamento, il debito migratorio e la necessità di inviare le rimesse soldi alle famiglie di origine²⁵. Tuttavia, vale la pena ricordare che nel 2015 è stato proprio il caso tragico della morte di una bracciante italiana nei campi di Andria, Paola Clemente, a sensibilizzare l'opinione pubblica sul fatto che lo sfruttamento lavorativo non coinvolge solo la manodopera straniera e che quella vicenda ha determinato, con l'istituzione di una apposita Commissione di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali del Senato²⁶, l'avvio all'approvazione della Legge 199/2016.

In base ai dati ISTAT²⁷, gli stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2024 sono circa 5.253 milioni e rappresentano l'8,9% della popolazione residente. I primi cinque paesi di provenienza sono Romania, Albania, Marocco, Cina e Ucraina. I cittadini non comunitari con regolare permesso di soggiorno sono oltre 3 milioni e 600mila. Dopo il rallentamento avvenuto nel periodo pandemico del 2020 e la progressiva ripresa nel corso del 2021, l'ultimo biennio è stato caratterizzato da un significativo aumento dei flussi di migranti e richiedenti asilo. Nel 2024, oltre ai migranti giunti attraverso le frontiere terrestri, sono sbarcate in Italia 66.317 persone (in forte diminuzione rispetto alle 157.651 persone del 2023) provenienti principalmente da Bangladesh (13.779), Siria (12.504) e Tunisia (7.677); un segmento significativo di questi sbarchi ha riguardato i minori stranieri non accompagnati, (12%) i quali nel corso dell'anno sono stati 8.043 (contro i 18.820 del 2023)²⁸. Ai 3,6 milioni di immigrati non comunitari regolarmente soggiornanti vanno poi aggiunti coloro che sono invece privi di titolo di soggiorno, che l'ISMU stima in circa 321 mila nel 2024 (contro i 458.000 dell'anno precedente)²⁹.

Secondo gli studi della Fondazione Leone Moressa, nel 2022 il contributo al PIL italiano degli oltre 2,3 milioni di occupati immigrati è di oltre il 9% a livello complessivo, con picchi superiori al 14% in agricoltura e nell'edilizia; tuttavia, l'Italia continua ad attrarre soprattutto manodopera non qualificata, inserita nei lavori stagionali e manuali, e anche in presenza di lavoratori qualificati, in molti casi essi vengono inseriti in mansioni di basso livello (*overqualification*)³⁰. A dimostrazione di ciò, si consideri l'incidenza degli immigrati nei vari settori lavorativi: a fronte di un'incidenza del 10,3% sul totale degli occupati, essi rappresentano meno del 2% tra gli impiegati dei servizi generali delle amministrazioni pubbliche, degli istituti di credito o assicurativi, del mondo dell'informazione e comunicazione e di quello dell'istruzione, il 15,6% nelle costruzioni, il 17% nel comparto alberghiero-ristorativo e in agricoltura e ben il 62,2% nei servizi domestici e di cura.

²⁵ IOM Italy, *Contrasto allo sfruttamento lavorativo e caporalato*, Scheda tecnica, International Organization for Migration, Ufficio di Coordinamento per il Mediterraneo, Roma, 2021.

²⁶ Colucci M., *Morire nei campi. Alcuni casi dal 1989 ad oggi*, Parte II, in *Agromafie e caporalato. Quinto Rapporto*, Carchedi F., Bilongo J.R. (a cura di), Ediesse Futura, Roma, 2020.

²⁷ http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPSTRRES1# ultima consultazione: 25/03/2025

²⁸ http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31_dicembre_2024.pdf (ultima consultazione: 25/03/2025).

²⁹ Fondazione ISMU ETS, *Trentesimo Rapporto sulle migrazioni 2024*, Franco Angeli, Milano, 2025, p. 18.

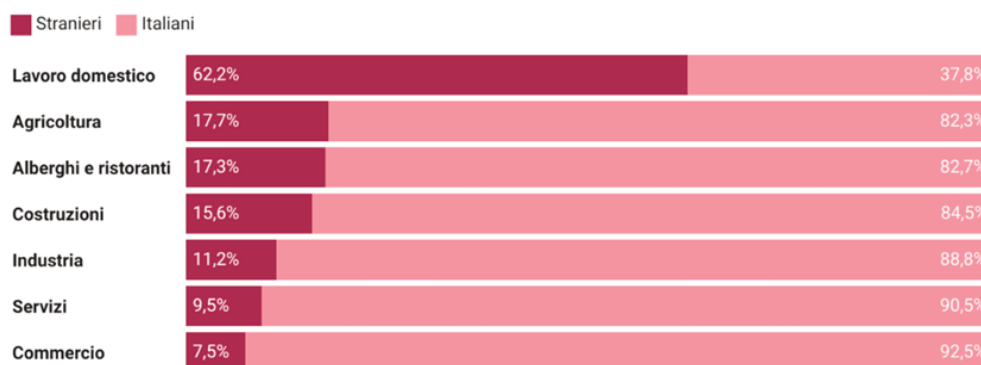
³⁰ Fondazione Leone Moressa, *Rapporto 2023 sull'economia dell'immigrazione*, Il Mulino, Bologna, 2023.

Tab. 5. Contributo dell'immigrazione al PIL italiano. Valore Aggiunto prodotto dagli occupati immigrati (>15 anni) per settore di attività, 2022

Settori	Occupati immigrati 2022 (valori in migliaia)	"PIL dell'immigrazione" (Miliardi €)	% del V.A. prodotto da stranieri sul V.A. tot.
Agricoltura	155	5,9	15,7%
Manifattura	454	36,6	10,4%
Costruzioni	243	12,9	14,5%
Commercio	236	15,7	7,5%
Alberghi e ristoranti	243	6,8	11,8%
Servizi	1.044	76,5	7,9%
Totale	2.374	154,3	9,0%

Fonte: Fondazione Leone Moressa (elaborazioni su dati ISTAT)

Fig. 4. Incidenza degli stranieri sul totale dei lavoratori per settori di attività, 2022



Fonte: ISTAT

Lo sfruttamento dei lavoratori stranieri è quindi strettamente legato alle caratteristiche strutturali del sistema economico italiano e alla segmentazione del mercato del lavoro che li spinge verso occupazioni meno qualificate, caratterizzate da mansioni a bassa competenza, retribuzioni inferiori e, in alcuni settori, da frequente ricorso a forme di irregolarità³¹. Se in generale lo stato di bisogno agisce sui lavoratori migranti come una “**costrizione sistemica**” inducendoli ad accettare in piena consapevolezza e senza violenze esplicite condizioni di lavoro e forme di reclutamento che, in condizioni ideali, non avrebbero accettato³² (magari come lavoro di passaggio per accumulare un po’ di denaro), è pur vero che non sempre la percezione della propria condizione di sfruttamento è chiara e lineare, soprattutto laddove i migranti non hanno conoscenza delle norme che regolano i rapporti di lavoro (e di conseguenza dei loro diritti) o hanno avuto esperienze pregresse di sfruttamento ancora più serrato nei paesi di origine. In alcuni casi, inoltre, il legame con il caporale/sfruttatore può essere di tipo amicale o familiare; in altri può risultare predominante nel lavoratore la convinzione di aver sottoscritto un accordo informale e che ciò costituisca comunque un passo verso un “miglioramento”.

³¹ Il riferimento è al noto paradigma delle 5 P che definisce i lavori destinati agli immigrati: Pesanti, Pericolosi, Precari, Poco pagati e Penalizzati socialmente. Cfr. Ambrosini M., *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 59.

³² Omizzolo M., 2020, “Sfruttamento lavorativo e caporalato in Italia: la profughizzazione del lavoro in agricoltura e il caso dei braccianti indiani dell’Agro Pontino”, *Costituzionalismo*, 2: 1-36, p. 6.

Un fattore chiave di amplificazione della condizione di vulnerabilità è legato alla **condizione giuridica**. Le criticità legate alle politiche migratorie in materia di ingresso per motivi di lavoro, al di là dei “decreti flussi”³³ e delle periodiche sanatorie, spesso hanno condizionato i percorsi di molti migranti. Molti scivolano nell’irregolarità e altri, seppur lavoratori “regolari” versano in una condizione di estrema ricattabilità dal momento che il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro è subordinato all’esistenza di un contratto. Le criticità si estendono anche ai lavoratori comunitari e ai richiedenti asilo/ titolari di una qualche forma di protezione, proprio perché il loro impiego non comporta per i datori di lavoro il rischio di incorrere nel reato di favoreggiamento o sfruttamento dell’immigrazione “clandestina”³⁴.

Per i lavoratori comunitari, la facilità di attraversamento delle frontiere interne all’UE prende le forme di “migrazione circolare”³⁵, che agevola il loro sfruttamento. Rispetto a coloro che provengono da Paesi terzi, un tratto da più parti riscontrato è il ricorrente coinvolgimento di un consistente numero di richiedenti e titolari di protezione internazionale³⁶; per i primi, in particolare, la vulnerabilità è legata sia alla (lunga) attesa di definizione del proprio status giuridico, sia al fatto che presupposto per la permanenza nei centri di accoglienza è non percepire redditi superiori all’importo dell’assegno sociale, presupposto che li induce ad accettare condizioni di lavoro irregolari³⁷. Ad acuire tale fragilità concorre, poi, la pressante necessità di sostenere i bisogni dei nuclei familiari nei paesi di origine, che hanno investito emotivamente ed economicamente nel viaggio dei migranti.

Recentemente, come vedremo nelle pagine che seguiranno dedicate alla cornice normativa, vi sono stati interventi del legislatore volti ad apportare rilevanti modifiche sia alla disciplina dei flussi di ingresso per motivi di lavoro, sia alle misure di contrasto allo sfruttamento lavorativo con l’obiettivo di semplificare le procedure di ingresso facilitando l’accesso al comparto del lavoro di cura e la regolarizzazione dei migranti vittime di sfruttamento lavorativo (si veda il d.l. 145/2024, convertito con modificazioni dalla l. 187/2024).

1.3.4. Sfruttamento lavorativo e vulnerabilità in un’ottica di genere

Analizzando la letteratura sul lavoro sfruttato prodotta nell’ultimo decennio, la prima lampante evidenza è che la maggior parte degli studi, ricerche e contributi teorici concentra l’attenzione sulla popolazione maschile o mantiene toni “neutri”, quasi che la componente femminile fosse del tutto residuale, irrilevante o marginale. A fronte di tale opacità, il fenomeno dello sfruttamento delle donne straniere risulta invece ampio, pervasivo e sottostimato, ha caratteristiche proprie e si estende ben oltre gli ambiti del lavoro agricolo e domestico.

Il tratto caratteristico più rilevante del coinvolgimento femminile è la maggiore esposizione delle donne a situazioni di vulnerabilità. Tale vulnerabilità è legata in primo luogo alla persistenza di una cultura patriarcale che le pone in una posizione subordinata, rendendo più difficile la consapevolezza e l’opposizione a condizioni di soggezione e sfruttamento. In particolare, nel lavoro agricolo, lo

³³ In proposito, vale la pena osservare, che dopo la pandemia la richiesta pressante di manodopera da parte delle imprese ha portato a un’inversione di tendenza nella definizione delle quote d’ingresso: dopo anni di quote ridotte a 30 mila ingressi annui (inclusi gli stagionali), il Decreto Flussi 2023/25 ha previsto l’ingresso nel triennio 2023 – 2025, per motivi di lavoro subordinato stagionale e non stagionale, oltre che di lavoro autonomo, di 452 mila cittadini stranieri residenti all’estero, di cui 136 mila per l’anno 2023; 151 mila per l’anno 2024; 165 mila per l’anno 2025. Per il lavoro stagionale in ambito agricolo sono previste nel triennio 123 mila quote ripartite in 40 mila per il 2023, 41 mila per il 2024 e 42 mila per il 2025.

³⁴ Palumbo L., *Grave sfruttamento e tratta nel lavoro domestico e in agricoltura in Italia: un’analisi critica degli strumenti di contrasto, prevenzione e tutela delle vittime*, European University Institute, 2016, ricerca svolta nell’ambito del progetto TRAFFICKO e reperibile sul sito: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/42405/GGP_TRAFFICKO_2016_IT.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

³⁵ Triandafyllidou, A. (a cura di), *Circular migration between Europe and its neighbourhood : choice or necessity?*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

³⁶ Viene definita la cosiddetta “profughizzazione” dello sfruttamento lavorativo, si veda Bilongo J.R., Omizzolo M., *La crescente ‘profughizzazione’ del lavoro agricolo in Italia*, in Di Sanzo D. (a cura di), *Italia-Rifugio. Storia, rappresentazioni e condizioni dei richiedenti asilo e dei rifugiati a trent’anni dalla morte di Jerry Essan Masslo*, Brienza, Edizioni Le Pensiero, 2019.

³⁷ In particolare, che i Centri di Accoglienza Straordinari (CAS) rappresentino dei bacini di reclutamento di richiedenti asilo a cui spesso attingono gli stessi caporali, è ormai fatto riscontrato in numerosi territori.

sfruttamento è inestricabilmente legato a una debolezza nelle dinamiche relazionali con il datore di lavoro, i caporali e gli altri lavoratori, nonché alle condizioni stesse di lavoro e di vita in aree rurali spesso isolate, lontane dai servizi e dalle reti di supporto.

La vulnerabilità delle donne migranti può essere meglio compresa alla luce del concetto di **intersezionalità**, intesa come discriminazioni multiple e interconnesse; la situazione di sfruttamento di una donna migrante diventa quindi il prodotto di una combinazione di fattori che possono comprendere, oltre al genere, l'età, la nazionalità, la provenienza, lo status giuridico e familiare, l'etnia³⁸. In tal senso, una lavoratrice straniera proveniente da un determinato Paese, di basso status sociale, con la pelle scura, precario status giuridico e figli a seguito può risultare particolarmente soggetta ad abusi, vessazioni o discriminazioni salariali.³⁹

Un altro aspetto specifico dello sfruttamento femminile è la situazione di permanente **ricattabilità**⁴⁰, che dalla sfera strettamente lavorativa sconfina in quella **sessuale**; difatti, come si illustrerà meglio in seguito, sono molte le donne che subiscono comportamenti offensivi, molestie e violenze di natura sessuale, da parte di datori di lavoro, caporali o intermediari per mantenerle in uno stato di assoggettamento⁴¹. Sono stati altresì riscontrati casi in cui le donne sono utilizzate come mezzo per fidelizzare altri lavoratori uomini sfruttati, offrendole a essi come remunerazione o extra con prestazioni sessuali forzate. La paura di perdere il lavoro porta molte donne ad accettare di sottostare a questi abusi; se sono emigrate da sole, subiscono la pressione del mantenimento di figli e familiari nel paese di origine; se hanno i figli con sé scontano la difficoltà di conciliare l'attività di cura con orari lunghi e massacranti di lavoro, in assenza di servizi di supporto (o nell'impossibilità di accedervi).

Infine, un ulteriore aspetto che penalizza le lavoratrici a prescindere dal settore produttivo nel quale sono occupate riguarda le differenze salariali percepite rispetto ai colleghi uomini a parità di mansione, condizioni di lavoro o inquadramento. Se è pur vero che il **gender pay gap** rappresenta nel contesto italiano un fenomeno generalizzato, nel caso delle donne straniere, la discriminazione salariale sottende una costante svalorizzazione e inferiorizzazione delle competenze possedute.

³⁸ Cfr. Giammarinaro M.G., Palumbo L., *Vulnerabilità attraverso la lente dell'intersezionalità, nella normativa e nella giurisprudenza europee e italiane*, in *Slaves No More, Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste*, Rapporto 2022, Edizioni Gruppo Abele, 2022, pp. 19-33; Giammarinaro M.G., *Analisi di genere delle politiche di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura*, OIL, 2021; Giammarinaro M.G., Palumbo L., *Lo sfruttamento invasivo nelle esperienze delle lavoratrici agricole: i legami con la violenza di genere e l'impatto sul diritto alla salute*, Agromafie e Caporalato. VII Rapporto, Futura Editrice, 2024.

³⁹ In proposito Omizzolo parla di "il prisma della discriminazione delle lavoratrici immigrate", definendo cinque variabili dello sfruttamento di genere: l'essere immigrata, la classe sociale di appartenenza, l'essere donna, la discriminazione genitoriale o della maternità, la condizione economica. Cfr. Omizzolo M., "La comunità indiana in provincia di Latina tra sfruttamento lavorativo, nuova legge contro il caporalato e il ruolo essenziale dei servizi sociali: il caso del progetto Bella Farnia", in *Migranti e Diritti*, Macerata, Tempi Moderni, 2018.

⁴⁰ Per ricattabilità si intende la condizione sociale, giuridica e psicologica di coloro che, uomini e donne, vivono rapporti di forza e relazioni (sentimentali, lavorative e/o economiche) variamente sbilanciati e dunque di sottomissione con altri soggetti, sino a precipitare in uno stato di subordinazione a volte permanente. Omizzolo M., *Lo sfruttamento lavorativo delle donne migranti nella filiera agro alimentare: il caso dell'Agro Pontino*, WeWorld-GVC, 2022, p. 39.

⁴¹ Giammarinaro M.G., Palumbo L., *Le condizioni di lavoro e di vita delle lavoratrici agricole tra sfruttamento, violenza, diritti negati e forme di agency*, in *Agromafie e Caporalato. VI Rapporto*, Futura Editrice, 2022.

1.4. Sfruttamento lavorativo nei diversi settori produttivi

1.4.1. Il settore agricolo

Negli ultimi anni lo sfruttamento lavorativo nel settore agricolo è stato oggetto di molteplici studi, che ne hanno ben evidenziato, nonostante l'impossibilità di pervenire a stime quantitative affidabili, le caratteristiche distintive, i soggetti coinvolti e i meccanismi di agevolazione illegale dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro in diversi contesti territoriali. Oltre ad analisi di tipo sociologico e ricerche empiriche sul tema⁴², questo vasto patrimonio conoscitivo comprende anche numerosi contributi di natura giuridica⁴³ e report specifici prodotti nell'ambito delle varie progettualità realizzate nei territori⁴⁴. Si tratta di acquisizioni importanti ma che vanno comunque lette alla luce delle continue evoluzioni del fenomeno.

Attingendo da tale copiosa letteratura, in questa sede si intende proporre una riflessione sui fattori che concorrono a spiegare l'incisività del fenomeno nel settore paradigmatico dell'agricoltura. I dati complessivi sull'occupazione nel settore agricolo, seppure riferiti al solo lavoro regolare⁴⁵, rappresentano un utile punto di partenza per comprendere meglio le pratiche di sfruttamento e le loro articolazioni. Secondo l'ultimo rapporto CREA sul lavoro agricolo basato su dati INPS⁴⁶, in Italia dal 2021 al 2022 il numero di lavoratori agricoli è diminuito di 23.265 unità, condizionato da un calo di operai agricoli a tempo determinato (OTD) e da un aumento di quelli a tempo indeterminato (OTI), assestandosi a 1.004.245 unità (di cui 321.618 donne).

Gli **operai agricoli stranieri sono 362.523** unità, pari al 36,1% del totale; il numero dei comunitari ammonta a 99.535 unità (pari al 27,5% del totale degli stranieri). La tipologia contrattuale prevalente è il contratto a tempo determinato: difatti gli OTI ammontano a 28.009 mentre gli OTD sono 334.514 (il 92% del totale). Con riferimento ai soli OTD, le prime cinque nazionalità sono Romania (20%), Marocco (10,7%), India (9,9%), Albania (9,4%) e Senegal (4,6%). A fronte di ciò, come già illustrato, secondo le stime dell'ISTAT, il tasso di irregolarità degli occupati nel settore agricoltura, silvicoltura e pesca nel 2022 si attesta al 23,2%. Dal punto di vista della manodopera ingaggiata, il settore agricolo si caratterizza dunque per un ampio ricorso alla contrattazione stagionale ma è stato ormai ampiamente accertato, vista anche la continua richiesta di forza lavoro e il ciclo delle coltivazioni, che le modalità di impiego dei lavoratori sono prevalentemente di tipo annuale.

⁴² Tra i tanti contributi, cfr. Raeymaekers, T., Ippolito, I., Perrotta, D., (a cura di), *Braccia rubate dall'agricoltura: pratiche di sfruttamento del lavoro migrante*, Edizioni SEB27, Torino, 2021; Cagioni A. (a cura di), *Le ombre del lavoro sfruttato*, Asterios, Trieste, 2020; Omizzolo M., *Sotto padrone. Uomini, donne e caporali nell'agromafia italiana*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2019; Di Marzio F. (a cura di), *Agricoltura senza caporalato. Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare*, Donzelli editore, Roma, 2017; Carchedi F., Mottura G., Pugliese E., (a cura di), *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, Franco Angeli, Milano, 2003.

⁴³ Vedi, a titolo di esempio, Ferraresi M., Seminara S. (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, ADAPT University Press, Modena, 2022; Di Martino A., *Sfruttamento del lavoro - Il valore del contesto nella definizione del reato*, Il Mulino, Bologna, 2019; Mancini D., *Il contrasto penale allo sfruttamento lavorativo: dalle origini al nuovo art. 603-bis c.p.*, in *Altalex*, 26/05/2017; Rigo E. (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pacini Editore, Pisa, 2016.

⁴⁴ In particolare, si riferisce ai progetti Su.Pr.Eme. Italia, P.I.U. Su.Pr.Eme, Di.Agr.A.M.M.I., Commit, Demetra, TRANSITI.

⁴⁵ Come osserva Giammarinaro, la regolarità è comunque intesa in senso "debole", vale a dire come occupazione nota all'amministrazione pubblica (in opposizione al lavoro integralmente celato alle autorità). Una posizione è dunque considerata regolare a fini statistici per il semplice fatto di risultare iscritta in uno dei registri pubblici, nella specie quelli rilevanti a fini pensionistici e assistenziali. Cfr. Giammarinaro, 2021, Cit. p. 7.

⁴⁶ Casella D. (a cura di), *Gli operai agricoli in Italia anno 2022*, Rapporto CREA, gennaio 2024, consultabile sul sito: <https://www.crea.gov.it/web/politiche-e-bioeconomia/-/gli-operai-agricoli-in-italia-anno-2022-parte-la-nuova-collana-dedicata-ai-lavoratori-del-settore-primario>

Tab. 5. Numero OTD e OTI agricoli stranieri – Anni 2021 e 2022

AREE	2021			2022			
	OTI	OTD	Totale	OTI	OTD	Totale	%
Centro	5.582	58.609	64.191	6.044	58.867	64.911	17,9
Isole	747	38.987	39.734	733	38.554	39.287	10,8
Nord-Est	8.644	93.528	102.192	9.228	94.222	103.450	28,5
Nord-Ovest	9.423	46.462	55.885	10.035	45.357	55.392	15,3
Sud	2.008	97.347	99.355	1.969	97.514	99.483	27,4
ITALIA	26.424	334.933	361.357	28.009	334.514	362.523	100,0

Fonte: CREA

Nel comparto agricolo, sempre più diretto verso forme associative, l'incidenza del fenomeno dello sfruttamento lavorativo è particolarmente marcata e riguarda soprattutto, anche se non in modo esclusivo, la manodopera straniera. In base a quanto riportato nel dossier "VII Rapporto agromafie e caporalato" dell'Osservatorio Placido Rizzotto⁴⁷, l'Istat stima che nel 2023 erano circa 200 mila i lavoratori irregolari occupati nelle diverse articolazioni del settore agricolo, con un tasso di irregolarità per i dipendenti pari al 30%. Per gli autori del rapporto, si tratterebbe di un dato certamente sottostimato, che comprende una parte di lavoro sfruttato e finanche pratiche para-schiavistiche. Alcuni studi di caso condotti in territori diversi mostrano infatti una stima di più di 10.000 lavoratori irregolari nella sola Basilicata (di cui 5.000 provenienti da altre regioni), più di 6.000 in Trentino Alto Adige impiegati in agricoltura e nel comparto alimentare di lavorazione/macellazione delle carni, tra le 11.000 e le 12.000 unità nel crotonese e tra le 8 e 10.000 unità in Piemonte.

A fronte di una presenza diffusa di cittadini comunitari nelle campagne, le nazionalità più coinvolte variano da territorio a territorio, anche in relazione al radicamento delle rispettive comunità di appartenenza. A livello generale, in alcuni contesti è stata osservata una tendenza al "ricambio" di manodopera, che prende le forme di "esodo" verso altri settori meglio remunerati da parte di comunità nazionali presenti da tempo in un territorio e quindi più integrate, e relativo "rimpiazzamento" con lavoratori di altre nazionalità ancora più fragili, arrivati con i nuovi flussi migratori. Del resto, come nota Giammarinaro, anche nello sfruttamento lavorativo esiste una gerarchia tra stranieri (oltre che tra uomini e donne) per cui gli ultimi arrivati devono accettare condizioni salariali e di lavoro peggiori, poiché la loro capacità negoziale, sia verso i caporali sia verso i datori di lavoro, premiando la stanzialità e la "fedeltà" a una certa organizzazione, è del tutto assente. La gerarchizzazione riguarda però anche l'appartenenza etnica, per cui sono gli stranieri provenienti dall'Africa sub-sahariana a subire un trattamento peggiore, anche a causa del persistere di attitudini di tipo razzista⁴⁸.

Sebbene l'attenzione sia stata per lungo tempo concentrata sulle regioni del Sud (Puglia, Sicilia, Campania, Calabria) e nel Lazio, lo sfruttamento è presente in modo più o meno radicato in ogni parte del territorio italiano e riguarda anche distretti agricoli di eccellenza, come testimoniano le numerose operazioni di contrasto delle forze dell'ordine, le attività ispettive dell'INL e le denunce di sindacati e operatori sociali. In molti territori, l'infiltrazione delle organizzazioni criminali in ogni punto della filiera agroalimentare (produzione, raccolta, trasformazione, trasporto, vendita), dirottando parte della ricchezza prodotta e intervenendo direttamente nello sfruttamento, reclutamento e finanche nella tratta dei lavoratori, si configura spesso come un fenomeno di agromafia⁴⁹. In tal senso, esso può rappresentare un reato "sentinella" di altre condotte illecite, che vanno dalle estorsioni ai produttori locali, alle forme di concorrenza sleale, alla corsa all'accaparramento di terreni per intercettare finanziamenti europei, al riciclaggio, fino allo smaltimento illecito di rifiuti.

Nel comparto agricolo lo sfruttamento dei lavoratori si manifesta in forme più o meno gravi, che

⁴⁷ <https://www.fondazionerizzotto.it/>

⁴⁸ Giammarinaro, 2021, Cit., p. 21.

⁴⁹ Ad esempio, nel caso della zona di Latina, numerosi procedimenti, processi e sentenze hanno riconosciuto il condizionamento dei clan mafiosi sul centro ortofrutticolo del Sud Pontino e, di conseguenza, sull'intera filiera ortofrutticola. Cfr. Fanizza F., Omizzolo M., *Caporalato. An authentic agromafia*, Mimesis, 2019; F. Carchedi e J.R. Bilongo (a cura di), *Agromafie e caporalato – Quinto Rapporto*, Ediesse Futura, Roma, 2020; Coldiretti, Eurispes, Osservatorio sulla criminalità nell'agroalimentare, *Agromafie. 6° rapporto sui crimini*, 2019.

vanno dalla irregolarità contrattuale, con la sotto-dichiarazione delle ore o giornate lavorate, mancati riposi settimanali, violazione delle norme su salute e sicurezza sul lavoro (“lavoro grigio”), al “lavoro nero” (assenza di contratto), fino ad arrivare a forme di ricatto, abuso, violenza, minaccia e riduzione in schiavitù/servitù. Se nel caso del “lavoro grigio” lo stesso lavoratore straniero, formalmente assunto, può essere reticente alla denuncia perché non pienamente consapevole dei diritti non riconosciuti (anche rispetto alla possibilità di accedere alle indennità di disoccupazione, malattia, infortunio e maternità), nei casi estremi di rapporti servili e para-schiavistici le persone coinvolte subiscono ogni genere di ricatto e intimidazione e, se non intercettate, raramente accedono a percorsi di fuoriuscita.

Come precedentemente osservato, nelle varie situazioni, la figura del caporale (italiano o straniero) può assumere, dietro compenso, ruoli diversi: può limitarsi a mettere in relazione domanda e offerta di lavoro, offrire con un comportamento impositivo altri servizi a pagamento (trasporto, alloggio, approvvigionamento di cibo e acqua), imporre al lavoratore la cessione di una quota del salario, gestire e sorvegliare la manodopera per conto del datore di lavoro, fino ad esercitare un potere di controllo con violenza e intimidazione. Ad esempio, nel noto caso della comunità indiana residente nell’Agro Pontino, dove la compresenza di lavoro sfruttato e gravemente sfruttato è stata documentata da numerose ricerche empiriche e riguarderebbe il 65% dei 30.000 immigrati indiani presenti, il caporale, di origine indiana, svolge principalmente attività di reclutamento e di fornitura di servizi ma in alcuni casi è stato rilevato un ruolo attivo anche nel reclutamento di migranti a livello internazionale, nell’ambito del sistema di traffico di persone ai fini di sfruttamento lavorativo⁵⁰.

Tuttavia, l’evoluzione del caporalato vede la presenza, accanto a singoli “agenti”, di ditte, agenzie e cooperative che, aggirando le norme, fungono da intermediari tra imprenditore e lavoratore, garantendo braccianti a basso costo. Queste nuove reti di intermediazione occulta dei colletti bianchi (“Caporalato 2.0”)⁵¹, in rapida espansione in tutti i comparti economici, rappresentano l’esternalizzazione dello sfruttamento⁵² e fondano la loro forza proprio nella legalità formale del soggetto intermediario. Si tratta di cooperative fantasma, chiamate anche “cooperative senza terra” o “cooperative spurie”, che svolgono in modo abusivo l’attività di subappalto di manodopera e talvolta di gestione di parti del ciclo produttivo (ad esempio, potatura, raccolta, ecc.) delle aziende committenti e che spesso spariscono, a seguito delle attività di vigilanza, per poi ricomparire con diversa denominazione e altri soci⁵³. Questo meccanismo, che talvolta coinvolge gli stessi lavoratori sfruttati nella compagine sociale in qualità di soci, costituisce il pilastro del lavoro grigio. Si può quindi parlare di un “sistema legale dello sfruttamento”, diffuso in agricoltura (ma non solo) che si caratterizza per:

- a. la presenza di una forma societaria legale che riceve un appalto da un’altra azienda;
- b. la capacità di reclutare forza-lavoro per svolgere specifiche fasi della produzione;
- c. le pratiche diffuse di evasione contributiva e irregolarità contrattuali⁵⁴.

Tale sistema consente agli attori coinvolti di minimizzare i costi e massimizzare il margine di profitto, a scapito dell’anello finale della catena, ossia i lavoratori sfruttati, che sono costretti ad accettare le condizioni di lavoro imposte.

In definitiva, i fattori, tra loro interrelati, che contribuiscono a spiegare la pervasività dello sfruttamento lavorativo nel settore agricolo possono essere così sintetizzati:

- la prevalenza di rapporti di lavoro di breve durata fortemente legati alla stagionalità delle colture e a picchi periodici di produzione, che hanno storicamente giustificato, dal punto di vista etico,

⁵⁰ Cfr. tra i numerosi contributi di Omizzolo sul tema, Omizzolo, *Lo sfruttamento lavorativo delle donne migranti nella filiera agro alimentare: il caso dell’Agro Pontino*, 2022, Cit.

⁵¹ Caltabiano C., *Le dinamiche delle filiere agroalimentari e i loro effetti sul lavoro nei campi*, in IREF, *La lotta allo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura: scenari e politiche. Rapporto intermedio di ricerca*, 2023.

⁵² Oliveri F., 2016, Cit.

⁵³ Giammarinaro, 2021, Cit., p. 17.

⁵⁴ Laboratorio sulle disuguaglianze dell’Università di Siena, *Report finale progetto Demetra. Immigrazione e sfruttamento del lavoro. Forme di caporalato in agricoltura in Toscana*, 2023, p. 165.

morale e sociale, l'utilizzo di forme informali di accordo tra datore di lavoro e dipendenti, nonché inquadramenti contrattuali più frequentemente di carattere temporaneo e comunque precario;

- il massiccio impiego di manodopera in luoghi rurali isolati rispetto ai centri abitati, che talvolta ha portato alla creazione di insediamenti informali;
- la compressione dei salari, nonostante il comparto agricolo sia tra i più sovvenzionati; nell'ambito del lavoro dipendente, il lavoro agricolo si caratterizza infatti per livelli retributivi tra i più bassi;
- l'inadeguatezza o assenza dei servizi di trasporto per raggiungere i luoghi di lavoro;
- l'inadeguatezza o assenza di soluzioni alloggiative per i lavoratori;
- condizione giuridica precaria dei lavoratori stranieri o mancanza di un titolo giuridico per soggiornare e lavorare in Italia;
- il livellamento verso il basso dei prezzi dei generi agricoli per il peso soverchiante esercitato dalla grande distribuzione organizzata (GDO) sui produttori locali;
- la lunga catena di passaggi nella commercializzazione dei prodotti agricoli (frammentazione della filiera agricola), che incide direttamente sul prezzo;
- gli alti costi in termini di previdenza e di assicurazione dei lavoratori a carico degli imprenditori agricoli;
- le infiltrazioni della criminalità organizzata;
- il diffondersi di un nuovo sistema di intermediazione costituito da “cooperative senza terra” o “cooperative spurie”.

A fare da sfondo all'intreccio di questi fattori, una diffusa tolleranza verso forme di lavoro sottosalarato, “nero” e “grigio”, che implica la necessità di un cambiamento culturale profondo a ogni livello dello strato sociale.

1.4.1.1. Sfruttamento del lavoro femminile in agricoltura

La condizione delle donne straniere che lavorano in agricoltura ha iniziato a essere oggetto specifico di studio solo in tempi recenti. Innanzitutto, va evidenziato che in generale le donne rappresentano circa un terzo della manodopera agricola totale. Secondo l'ultimo rapporto CREA sul lavoro agricolo⁵⁵, nel 2022 il numero delle operaie agricole regolari è pari a 321.618 unità (32% del totale degli operai agricoli); le lavoratrici straniere sono 90.948, di cui 41.685 di origine comunitaria (pari al 45,8% del numero delle operaie agricole straniere totali). Per quanto riguarda la distribuzione geografica, le donne straniere braccianti sono concentrate soprattutto nel Nord Est (35,6% per cento) al Sud (31% per cento del totale). Dal punto di vista contrattuale 3.634 risultano a tempo indeterminato e 87.314 a tempo determinato. Con riferimento alle sole assunte a tempo determinato (OTD), le prime cinque nazionalità sono Romania (31,8%), Albania (14%), Marocco (6,4%), Ucraina (4,9%) e India (4,9%).

⁵⁵ Casella D. (a cura di), 2024, Cit.

Tab. 6. Numero OTD e OTI agricoli stranieri – Donne - Anni 2021 e 2022

Aree	2021			2022			
	OTI	OTD	Totale	OTI	OTD	Totale	%
Centro	856	10.843	11.699	951	11.764	12.715	14,0
Isole	81	7.320	7.401	87	7.322	7.409	8,1
Nord-Est	1.438	29.015	30.453	1.561	30.846	32.407	35,6
Nord-Ovest	678	9.290	9.968	772	9.432	10.204	11,2
Sud	258	28.068	28.326	263	27.950	28.213	31,0
ITALIA	3.311	84.536	87.847	3.634	87.314	90.948	100,0

Fonte: CREA

Lo sfruttamento delle donne in agricoltura, largamente sommerso, risulta di più difficile individuazione anche a causa della posizione delle donne nelle diverse comunità di appartenenza a ai condizionamenti culturali subiti. Secondo il “VII Rapporto agromafie e caporalato” dell’Osservatorio Placido Rizzotto sarebbero circa 55.000 le donne che lavorano in tali condizioni di irregolarità.

L’ambito agricolo si presta particolarmente all’amplificazione delle situazioni di vulnerabilità a cui si faceva cenno in precedenza: l’isolamento fisico dei contesti rurali, che impedisce l’accesso ai servizi di supporto e rafforza la dipendenza dai datori di lavoro/caporali; la sovrapposizione tra gli spazi del lavoro e quelli di vita, che limita l’autonomia e la privacy e fa sì che i datori si sentano autorizzati a disporre in maniera totale del tempo dei loro dipendenti; la disparità retributiva che caratterizza il lavoro agricolo, che aumenta il gender pay gap; la condizione di segregazione che aumenta la ricattabilità e l’esposizione al doppio sfruttamento, lavorativo e sessuale; il maggior ricorso alla pratica della sotto-dichiarazione delle giornate lavorative, che limita la possibilità di usufruire della malattia e della maternità, oltre che della disoccupazione agricola.

Gli studi svolti in diversi territori confermano che il lavoro irregolare delle donne è un fenomeno rilevante in molte regioni ma la frammentazione dei dati raccolti non consente di ricostruire un quadro complessivo esplicativo. Come osserva Giammarinaro, la maggiore visibilità del lavoro sfruttato nelle regioni del Sud, legato soprattutto alla presenza di grandi insediamenti informali, ha per anni oscurato l’esistenza del lavoro agricolo sfruttato anche nelle regioni del Centro e del Nord; d’altra parte, l’emersione in questo settore è strettamente legata all’esistenza di attività di *outreach* e servizi con tali finalità sono stati attivati solo in alcune regioni⁵⁶.

Pur con rilevanti differenziazioni da contesto a contesto, le modalità di sfruttamento maggiormente riscontrate riguardano l’irregolarità nelle condizioni contrattuali (salari molto al di sotto dei minimi previsti dai contratti collettivi nazionali, sotto-dichiarazione delle giornate lavorative, orari di lavoro superiori a quelli previsti dalle norme nazionali); non mancano tuttavia, casi di lavoratrici agricole soggette alle forme più gravi di sfruttamento lavorativo, qualificabili come tratta o riduzione in schiavitù o lavoro forzato.

Rispetto a quest’ultima modalità, il caso più eclatante, documentato anche attraverso inchieste giornalistiche⁵⁷ e indagini giudiziarie, è quello delle donne romene sfruttate nella “fascia trasformata” del ragusano, nel territorio delimitato dai comuni di Acate, Vittoria, Santa Croce Camerina e Scoglitti, storicamente caratterizzato da un’ampia diffusione della piccola proprietà terriera a conduzione familiare. La conversione del lavoro agricolo stagionale in colture permanenti in serra ha favorito la stabilizzazione della popolazione straniera ma, in assenza di soluzioni abitative, molti lavoratori stranieri (in particolare comunitari) hanno trovato alloggio in strutture più o meno improvvisate (magazzini, garage o capannoni), all’interno delle stesse aziende agricole, messe a disposizione dagli stessi datori di lavoro, quasi mai a titolo gratuito⁵⁸. In questa situazione di segregazione, promiscuità e

⁵⁶ Giammarinaro, 2021, Cit., p. 13.

⁵⁷ Si veda l’inchiesta di Antonello Mangano in <https://lespresso.it/c/inchieste/2014/9/15/violentate-nel-silenzio-dei-campi-a-ragusa-il-nuovo-orrore-delle-schiave-romene/21506> e in <https://lespresso.it/c/inchieste/2017/6/4/sfruttamento-stupri-e-aborti-le-braccianti-rumene-in-sicilia-vivono-ancora-come-schiave/21980> oppure, sulla stampa internazionale: <https://www.theguardian.com/global-development/2017/mar/12/slavery-sicily-farming-raped-beaten-exploited-romanian-women>

⁵⁸ Carchedi F., Costantino L. (a cura di), *Le condizioni occupazionali dei lavoratori e delle lavoratrici straniere nel settore agro-alimentare in quattro province siciliane. Ambiti produttivi e analisi delle filiere del valore nel comparto del pomodoro*

totale dipendenza dal datore di lavoro, molte donne romene, emigrate da sole o con i figli, sono state per anni oggetto di gravissime forme di sfruttamento sessuale, oltre che lavorativo, nella più totale invisibilità e in assenza di risposte istituzionali adeguate. La stessa presenza dei figli, in contesti di isolamento e degrado, ha amplificato la loro vulnerabilità e ricattabilità ed è stata usata come ulteriore mezzo di coercizione. Come sottolinea Palumbo, questo doppio livello di sfruttamento non può essere ridotto a fatto episodico o ad una componente patologica delle relazioni contrattuali, ma va analizzato nella dimensione sistemica che lo caratterizza, in un quadro socio-economico segnato da profonde disuguaglianze, dalla perdurante eredità patriarcale e da politiche migratorie sempre più restrittive e selettive⁵⁹.

Un recente studio, condotto nell'ambito del progetto Su.Pr.Eme Italia⁶⁰, ha mostrato che nel contesto ragusano, in reazione allo strapotere della GDO, l'economia agricola ha subito un graduale processo di concentrazione aziendale: le piccole aziende a conduzione familiare (con prevalente impiego del lavoro femminile) hanno chiuso o ceduto il posto ad imprese medio-grandi, in grado di reggere maggiormente la competizione su un mercato dei prodotti alimentari sempre più globalizzato. Questo processo ha avuto due effetti sulla condizione lavorativa delle donne: da un lato lo spostamento dall'azienda di famiglia o dal lavoro autonomo al lavoro dipendente; dall'altro, nelle imprese medio-grandi, il passaggio da una condizione lavorativa informale ad una maggiore "regolarità" dei rapporti contrattuali. Se nel primo caso sono ancora riscontrabili quelle situazioni di grave degrado sopra descritte, nel secondo, la prassi più diffusa risulta essere quella del ricorso al lavoro stagionale "regolare", nonostante la produzione in quest'area sia totalmente destagionalizzata e i lavoratori vengano impiegati tutto l'anno con turnazioni e rotazioni legate a situazioni apparentemente "straordinarie".

In questo meccanismo generale, per le donne così contrattualizzate la condizione lavorativa è caratterizzata perlopiù dal meccanismo "a chiamata", che risulta particolarmente penalizzante per quelle con un carico familiare, costrette a improvvisare, dopo l'arrivo di un semplice sms all'ultimo momento, una soluzione organizzativa per la cura delle persone da accudire. Lo studio mostra altresì che il sistema "a chiamata", che comporta un'estrema disponibilità e flessibilità quali requisiti indispensabili per l'accesso al lavoro, insieme all'impiego delle donne in mansioni apparentemente più "leggere" (ad esempio, il confezionamento dei prodotti) siano alla base del profondo gap salariale tra uomini e donne; inoltre, in un clima di perenne emergenza, tale meccanismo diventa una sorta di "pratica punitiva" per coloro che non rispondono immediatamente all'appello, le quali vengono "scartate" o non chiamate per alcuni periodi.

Un'altra ricerca condotta nell'ambito del medesimo progetto Su.Pr.Eme Italia⁶¹ nella Piana del Sele⁶² sottolinea, rispetto alle lavoratrici straniere (perlopiù romene) impiegate nella raccolta o nel confezionamento dei prodotti di quarta gamma, la sostanziale assenza di modalità di sfruttamento estremo. Oltre alle condizioni di estrema fatica e al numero di ore di lavoro, le criticità riscontrate riguardano soprattutto la mancanza di dispositivi di protezione sul luogo di lavoro e la diffusione di

nel ragusano, Rapporto finale di ricerca nell'ambito del progetto Su.Pr.Eme. Italia, 2022, in https://www.consorzionova.it/cdn/supreme/ricerche/Le_condizioni_occupazionali_dei_lavoratori_e_delle_lavoratrici_straniere_nel_settore_agro-alimentare_in_quattro_province_siciliane.Ambiti_produttivi_e_analisi_delle_filiere_del_valore_nel_comparto_del_pomodoro_nel_ragusano.pdf cfr. anche Giammarinaro M.G., Palumbo L., *Le donne migranti in agricoltura: sfruttamento, vulnerabilità, dignità e autonomia*, in Agromafie e caporalato. Quinto Rapporto, 2020, Cit.

⁵⁹ Palumbo L., Sfruttamento lavorativo e vulnerabilità in un'ottica di genere. Le condizioni di vita e di lavoro delle lavoratrici migranti nelle serre del Ragusano, in L'Altro Diritto. Rivista, Vol. 6, 2022.

⁶⁰ Carchedi F., Costantino L. (a cura di), 2022, Cit., pp. 76-123. Vale la pena comunque ricordare che l'area è stata oggetto di diversi interventi, tra cui per la sua rilevanza, si menziona il progetto "Trasformare la fascia trasformata", sostenuto dalla Fondazione CON IL SUD. Vedi <https://www.esperienzeconilsud.it/trasformarelafasciatrasformata/scheda-del-progetto/>

⁶¹ Carchedi F. e Costantino L. (a cura di), *Le condizioni occupazionali dei lavoratori e delle lavoratrici straniere nel settore agro-alimentare in tre province campane. Ambiti produttivi e analisi delle filiere del valore nel comparto del pomodoro nel salernitano*, Rapporto finale di ricerca nell'ambito del progetto Su.Pr.Eme. Italia, 2022, pp. 84-165, scaricabile in https://www.consorzionova.it/cdn/supreme/ricerche/Le_condizioni_occupazionali_dei_lavoratori_e_delle_lavoratrici_straniere_nel_settore_agro-alimentare_in_tre_province_campane.Ambiti_produttivi_e_analisi_delle_filiere_del_valore_nel_comparto_del_pomodoro_nel_salernitano.pdf

⁶² Per Piana del Sele si intende la fascia costiera pianeggiante a prevalente destinazione agricola che si estende dall'immediata periferia urbana a sud della città di Salerno, con i comuni di Pontecagnano Faiano e Bellizzi, fino alle terre fertili dell'ultimo tratto del fiume Sele, tra l'Oasi di Persano e l'antica città magnogreca di Paestum.

forme di lavoro “grigio” (comuni anche alle lavoratrici italiane) e talvolta di lavoro “a cottimo”, anche se non si esclude la presenza di lavoratrici invisibili prive di permesso di soggiorno costrette a lavorare in nero. Si osserva che tali forme di “grigio” sono talvolta incoraggiate dalle stesse lavoratrici che, lungi dall’aver una esatta percezione dello stato di sfruttamento, accettano una sorta di patto tacito in cui il salario è definito anche in considerazione della possibilità di accedere ai sussidi statali, della garanzia di rinnovo del permesso di soggiorno o del richiamo di un familiare. Un caso a parte riguarda invece le donne nigeriane impiegate in agricoltura arrivate attraverso il meccanismo della tratta, per le quali, in assenza di dati certi, si ipotizza una situazione di doppio sfruttamento, lavorativo e sessuale.

Nella zona dell’Agro Pontino, le ricerche condotte da Omizzolo⁶³ evidenziano per le donne indiane, giunte perlopiù attraverso ricongiungimento familiare, modalità di reclutamento, intermediazione, impiego e retribuzione in parte coincidenti con quelle dei connazionali uomini, anche se generalmente vengono impiegate in mansioni diverse (raccolta nelle serre, pulitura, lavaggio e confezionamento dei prodotti agricoli nei capannoni, ecc.). Tuttavia, nell’ambito della gerarchia di potere tra lavoratori immigrati, esse sembrano occupare posizioni defilate o subalterne (di “ultime nella fila”) in ogni fase dell’attività lavorativa, inclusa la contrattazione. Nella maggior parte dei casi, infatti, in virtù di una cultura patriarcale persistente anche nella comunità indiana, è il marito che si rivolge per conto della moglie al caporale indiano o datore di lavoro trattando orario e retribuzione oraria, che in genere risulta inferiore a quella del coniuge. Come già osservato in generale, anche le immigrate indiane impiegate in agricoltura nella provincia di Latina dispongono di contratti stagionali ma lavorano un numero di giornate di gran lunga superiore a quelle dichiarate. Sono stati inoltre rilevati numerosi episodi, da parte di caporali e datori di lavoro, di ricatti, minacce, molestie, richieste di prestazioni sessuali in cambio del rinnovo del contratto di lavoro (da cui dipende il rinnovo del permesso di soggiorno) fino alla violenza vera e propria, ma in un numero esiguo di casi ciò ha portato alla denuncia.

Infine, casi di sfruttamento lavorativo e sessuale e l’esposizione continua a molestie, umiliazioni, violenze e abusi a carattere sessuale sono stati rilevati anche nel contesto agricolo calabrese. In base a uno studio concentrato sulle tre piane calabresi (la Piana di Sibari, la Piana di Lamezia Terme e la Piana di Gioia Tauro o di Rosarno)⁶⁴, la condizione di sfruttamento delle donne straniere impiegate nei campi (prevalentemente comunitarie e marocchine a cui di recente si sono aggiunte anche braccianti provenienti dall’Africa subsahariana, in particolare dalla Nigeria) presenta sfaccettature e gradazioni diverse, da condizioni di lavoro “grigio” fino ad arrivare a situazioni di tratta e di vera e propria privazione di libertà, che sono state riscontrate anche a danno di alcune cittadine romene e bulgare. Vista la prevalente stagionalità delle coltivazioni, accanto a lavoratrici più stanziali, è stata osservata una forte propensione alla mobilità sul territorio, soprattutto da parte delle comunitarie; tale mobilità le rende più difficili da intercettare e, quindi ancora più invisibili.

1.4.2. Settore domestico e lavoro di cura

Come evidenziato dall’Osservatorio INPS sui lavoratori domestici⁶⁵, nell’anno 2023 gli assistenti domestici contribuenti all’Inps (regolari) sono stati **833.874**, con un decremento rispetto al 2022 pari a -7,6%⁶⁶, di cui **l’88,6% di genere femminile** e il 68,9% di origine straniera. Rispetto alle principali zone di provenienza, a fronte del 31,1% di lavoratori con cittadinanza italiana, il 35,7% proviene dall’Europa dell’Est, l’8,1% dal Sud America (8,1%) e il 5,8% dall’Asia Orientale. Il lavoro domestico si configura, dunque, come un settore lavorativo altamente femminilizzato ed etnicizzato. La regione che presenta il maggior numero di persone impiegate è la Lombardia, con 162.227 assistenti impiegati nel

⁶³ Omizzolo M., 2021, Cit.

⁶⁴ Liotti R., *Lo sfruttamento lavorativo delle donne migranti nel settore agricolo. Breve analisi della situazione in Calabria*, in *Slaves No More, Donne gravemente sfruttate Il diritto di essere protagoniste*, Edizioni Gruppo Abele, 2024.

⁶⁵ Statistiche in breve - giugno 2024 in <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/api/getAllegato/?idAllegato=1013>

⁶⁶ Il biennio 2020-2021 aveva invece registrato un sensibile aumento, dovuto a una spontanea regolarizzazione di rapporti di lavoro per consentire ai lavoratori domestici di recarsi al lavoro durante il periodo di lockdown e all’entrata in vigore della norma che ha regolamentato l’emersione di rapporti di lavoro irregolari (D.L. n.34 del 19/05/2020 - decreto “Rilancio”). Lo stesso fenomeno si è registrato negli anni successivi al 2009 (L. 102 del 03/08/2009) e al 2012 (D. Lgs. N.109 del luglio 2012), in cui sono entrate in vigore regolarizzazioni di lavoratori, sia comunitari che extracomunitari.

2023 (pari al 19,5%), seguita dal Lazio (14,1%), dalla Toscana (8,8%) e dall'Emilia Romagna (8,6%).

In base ai dati elaborati dall'Osservatorio Domina⁶⁷, nel 2022 i datori di lavoro domestico sono 978mila, in lieve calo rispetto all'anno precedente (-6,6%), di cui oltre 100 mila grandi invalidi (10,3%); le situazioni di convivenza tra lavoratori e datori di lavoro domestico riguardano oltre 228 mila rapporti di lavoro (23,4%). **Rispetto agli irregolari**, il rapporto Domina stima, con riferimento al 2021, **961mila lavoratori** (contro i 792mila stimati da ISTAT)⁶⁸. Nonostante il Contratto Nazionale italiano sulla disciplina del lavoro domestico sia considerato, a livello internazionale, una buona pratica, in quanto codifica meccanismi e strumenti migliorativi concordati tra le parti sociali firmatarie (rappresentanti di datori di lavoro e lavoratori)⁶⁹, il lavoro domestico rappresenta il settore con il più alto tasso di irregolarità (pari a 51,8% a livello nazionale; cfr. par. 3.1).

Le ragioni di tale diffusione sono imputabili a diversi fattori: le difficoltà legate allo svolgimento dei controlli nelle abitazioni private, che rendono l'efficacia dell'azione ispettiva del tutto residuale; la debolezza del sistema di welfare italiano e la carenza di servizi di cura a fronte di una forte domanda da parte delle famiglie; la generale svalorizzazione del lavoro di cura non solo in termini monetari e di mercato ma anche culturali; la situazione di emergenza in cui si trovano spesso le famiglie quando chiedono servizi domestici o di cura; la forte resistenza da parte delle persone impiegate a denunciare la posizione irregolare, per paura di perdere il lavoro o il titolo di soggiorno; la sussistenza in molti casi di più rapporti di lavoro in capo ad un/a stesso/a lavoratore/trice.

Considerando le criticità legate all'azione ispettiva, lo stesso Piano nazionale contro il lavoro sommerso 2022-2025, in un paragrafo specifico, suggerisce di utilizzare strumenti di emersione legati alla promozione della legalità, proponendo "azioni di semplificazione delle procedure che le famiglie sono tenute a seguire per adempiere ai propri obblighi di datori di lavoro e misure di incentivi (anche economici) per le famiglie all'utilizzo del lavoro regolare"⁷⁰.

In Italia, com'è noto, il sistema di welfare è basato su un modello familista che si caratterizza per l'assenza di servizi pubblici strutturati e la delega delle responsabilità di cura alla famiglia⁷¹. Se si guarda al lavoro domestico da una prospettiva storica di genere, come illustra Sarti in un recente saggio⁷², la svalorizzazione (o "delavorizzazione") delle attività svolte da donne nella sfera domestica era storicamente funzionale al mantenimento, e per certi versi anche al rafforzamento, delle gerarchie di genere; molte donne si sono trovate a svolgere gratis a casa per la famiglia e per i loro uomini un lavoro tanto faticoso quanto misconosciuto in termini di riconoscimento sociale, economico, di diritti, e questa svalorizzazione ha finito per contaminare anche il lavoro domestico e di cura svolto a pagamento, poco pagato e tutelato.

A partire dagli anni Sessanta, la maggiore partecipazione al mercato del lavoro delle donne italiane, e, di conseguenza, la minore disponibilità a svolgere enormi quantità di lavoro domestico e di cura, anziché generare una redistribuzione più paritaria tra i generi del lavoro di cura o un nuovo modello di servizi per le famiglie, hanno dato vita a un *welfare fai da te*, basato su un inusitato ricorso al lavoro domestico salariato a basso costo anche da parte di famiglie di ceto medio-basso. Tale esternalizzazione del lavoro privato di cura è stata accompagnata da una sua transnazionalizzazione. La

⁶⁷ Osservatorio DOMINA sul Lavoro Domestico. Quinto rapporto annuale sul lavoro domestico. Analisi, statistiche, trend nazionali e locali. 2023

⁶⁸ <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=11882#> data ultima consultazione 1/7/2024

⁶⁹ <https://assindatcolf.it/informazioni-tecniche/contratto-nazionale-del-lavoro/>

⁷⁰ In particolare nel Piano vengono individuate le seguenti azioni: sviluppare all'interno del sito INPS un portale dedicato alla registrazione e alla gestione dei rapporti di lavoro domestico; un utilizzo più mirato dell'indennità di accompagnamento, che attualmente viene erogata al beneficiario senza alcun vincolo di utilizzo; introduzione di un bonus, parametrato all'ISEE familiare, per coprire parte del costo complessivo del lavoro sostenuto per i lavoratori domestici; promuovere una sperimentazione di nuove procedure nell'ambito del lavoro domestico, dei percorsi di semplificazione amministrativa (libretto Famiglia); analisi dell'applicazione del Contratto di prestazione occasionale (PrestO), rivolto a datori di lavoro privati al fine di ricondurre nella legalità prestazioni abitualmente svolte in nero.

⁷¹ Cfr. Saraceno C. (2007), *Mutamenti della Famiglia e Politiche Sociali in Italia*, Bologna: Il Mulino; Triandafyllidou, A. e Marchetti S. (a cura di) (2015), *Employers, Agencies and Immigration. Paying for Care. Research in Migration and Ethnic Relation Series*. Farnham: Ashgate.

⁷² Sarti R., *Passato che non passa o futuro che avanza? Il lavoro domestico tra sfruttamento legale e illegale in SlaveS no more*, 2022, Cit., pp. 66-67.

modalità di *welfare fai da te* non sarebbe stata infatti possibile senza un contesto internazionale caratterizzato da profondi squilibri demografici e socio-economici che alimentano flussi migratori di persone “flessibili” e “disponibili” ad accettare qualsiasi condizione pur di guadagnare una quantità di denaro che in patria sarebbe impossibile ottenere, e garantirsi la possibilità di un alloggio⁷³.

In questo quadro complessivo, le lavoratrici straniere costituiscono senza dubbio la componente più debole. Ciò è dovuto anche a una gestione familistica del rapporto di lavoro da parte delle famiglie e all'ambiguità derivante da una sovrapposizione tra mansioni contrattualmente definite e ruoli che attengono maggiormente alla sfera personale/familiare; la contrattazione in ambito privatistico, nel chiuso delle mura domestiche rischia di innescare dinamiche che dalla reciproca convenienza possono sfociare in gravi situazioni di sfruttamento.

La vasta letteratura esistente sul lavoro di cura è centrata perlopiù sulla figura delle donne coinvolte in relazione all'esperienza migratoria (identità, competenze, condizioni di lavoro e di vita, ecc.) ma esigui sono gli studi empirici sulle condizioni di sfruttamento, ad esemplificazione dell'invisibilità di tale problematica⁷⁴. Analizzando tali contributi, in generale, il profilo emergente delle assistenti familiari (cosiddette “badanti”) riguarda donne che provengono soprattutto dall'Europa dell'Est (in particolare Ucraina, Romania e Moldavia)⁷⁵ e dal Sud-America, hanno un'età superiore ai quarant'anni e hanno lasciato figli nei paesi di origine, affidandoli (se minori) alle cure del marito o dei genitori⁷⁶. Il rapporto di lavoro, laddove regolato da un contratto, presenta caratteristiche strutturali di instabilità (anche perché incapace di garantire una continuità di lungo periodo) e precarietà; la retribuzione risulta minore rispetto agli “ordinari” rapporti di lavoro, il che riduce a sua volta la maturazione di diritti previdenziali e alcuni diritti sono solo in parte riconosciuti e garantiti (come tutela della maternità, della malattia o la contribuzione ridotta se comparata agli altri lavoratori dipendenti). La precarietà del settore si concretizza anche nella *deregulation* “casa per casa”, in quanto i termini contrattuali devono essere ridiscussi e rinegoziati in ogni nuovo rapporto di lavoro, così come le mansioni e l'impegno richiesto, essendo di fatto assente una progressione di carriera.

In tale quadro complessivo, i fattori che possono generare sfruttamento sono:

- **La condizione di regolarità/irregolarità giuridica** in cui si trovano le donne straniere occupate, che incide in maniera significativa sulle loro prospettive di vita e di lavoro. In particolare, le migranti irregolari sono coloro che più soffrono forme di segregazione lavorativa e sociale, non hanno accesso a opportunità di formazione e qualifica professionale né tantomeno ai servizi territoriali e, dal punto di vista delle prospettive di vita, non hanno possibilità di chiedere il ricongiungimento familiare con i propri figli e consorti. Il possesso del permesso di soggiorno non implica tuttavia automaticamente la regolarità della posizione lavorativa: quote significative di comunitarie o di donne provenienti da Paesi terzi lavorano in nero o in quell'area “grigia” in cui le ore dichiarate risultano inferiori a quelle effettive.
- **La coresidenza con il datore di lavoro.** Nelle situazioni di assistenza cosiddetta h24, le donne lavoratrici risultano maggiormente esposte a sfruttamento, abusi e molestie, che rimangono spesso nascosti tra le pareti domestiche. Nelle situazioni critiche la co-abitazione e l'assistenza a tempo pieno - a persone che spesso hanno gravi problemi di salute e rilevanti bisogni di assistenza - implicano non solo un sovraccarico di lavoro, ma anche la compressione

⁷³ *Ibidem*. Sul *welfare fai da te* cfr. anche cfr. Iref Acli, *Il Welfare “fatto in casa”*, Roma, 2008.

⁷⁴ Maioni R, *Lavoro domestico e di cura tra sfruttamento, potenzialità e prospettive* e Amorosi L., *Lo sfruttamento lavorativo nel lavoro domestico: un approccio empirico*, saggi contenuti in *SlaveS no more*, 2022, Cit.; Pagliuca C., Tsimba N., “Manodopera (in)visibile: spazi e immaginari della marginalità nel lavoro agricolo e domestico” in *MONDI MIGRANTI*, 2/2022, pp. 97-116; Aa.Vv., *Viaggio nel lavoro di cura. Chi sono, cosa fanno e come vivono le badanti che lavorano in Italia*, Ediesse, Roma, 2016; Report di indagine del progetto Commit, *Output azione 5 - Mappatura e indagine outreach cittadine di Paesi terzi*, realizzato da Sociolab; Sciarba A., “La cura servile, la cura che serve”, *Quaderni de L'altro diritto*, 2015.

⁷⁵ Si ricorda che la migrazione dell'Est Europa è prevalentemente composta da donne primomigranti: questa particolare composizione comporta forme di vulnerabilità che si riflettono in precise dinamiche di sfruttamento.

⁷⁶ In proposito è stato osservato che la maternità esercitata “a distanza” ha generato in questi bambini (definiti “orfani bianchi”) notevoli conseguenze negative quali depressione, abbandono scolastico e comportamenti devianti. Cfr. Deluigi R., “L'invecchiamento, il lavoro di cura migrante e la questione degli «orfani bianchi»: legami e dinamiche familiari in transito”, *Rivista Italiana di Educazione Familiare*, n. 1 - 2013, pp. 7-14; Albero della Vita, *Left Behind. Dossier sugli orfani bianchi rumeni*, 2010, in <https://www.alberodellavita.org/dossier-orfani-bianchi-children-left-behind/>

degli spazi di tempo “libero” (con il mancato riconoscimento di riposi giornalieri e settimanali) fino a vere e proprie forme di controllo e limitazione della libertà personale⁷⁷.

- **Isolamento e assenza di altri supporti** nell’attività di cura (sia da parte della rete familiare, sia da parte dei servizi presenti sul territorio), che oltre a moltiplicare ruoli e responsabilità, accrescono il vincolo di dipendenza dalla persona assistita, con forti ripercussioni anche sulla salute stessa della lavoratrice, non di rado soggetta forme di depressione e di *bourn out*.
- **Situazioni di servitù domestica**, più rare ma anche più difficili da identificare, che sconfinano in forme di coercizione nel momento in cui le lavoratrici sono private del cibo, del riposo necessario, della libertà personale, vivono in condizioni degradanti o non vengono retribuite in denaro (per esempio, in natura o in cambio dell’alloggio).
- **Ruolo svolto dai diversi tipi di agenzie di somministrazione e intermediazione di lavoro domestico**, che spesso contribuiscono direttamente ad alimentare situazioni di “informalità” e sfruttamento. Come evidenziato da Amorosi⁷⁸, tale settore è caratterizzato dalla presenza di attori che operano for profit e altri no profit. Questi ultimi, quali ad esempio cooperative sociali che godono di agevolazioni economiche e fiscali, operano in un “doppio binario”, poiché, oltre a partecipare a procedure per fornire servizi domiciliari a nuclei familiari a basso Isee a costo ridotto grazie alle sovvenzioni delle istituzioni locali, sono spesso attive anche nel mercato privato, caricando sulle famiglie che non rientrano nelle fasce Isee più basse l’intero costo del servizio. Ma la retribuzione della lavoratrice non cambia e la compressione dei costi si traduce quindi in un mancato guadagno. Sull’altro versante, le agenzie for profit che si occupano di intermediazione, ricerca e selezione di personale, e/o somministrazione di lavoro domestico, sono gli unici attori autorizzati dal Ministero del lavoro a fornire manodopera a terzi, in questo caso famiglie private, e in caso di somministrazione rimangono gli effettivi datori di lavoro dei lavoratori coinvolti, gestendo tutti gli aspetti relativi al rapporto di lavoro. Ed è proprio questa deresponsabilizzazione da parte delle famiglie, unita alle strategie di contenimento dei costi delle agenzie per essere competitive sul mercato, a creare le condizioni per diverse forme di irregolarità. Il quadro diventa ancora più fosco quando si considerano le miriadi di soggetti privati di somministrazione illecita, che attraverso l’attivazione delle reti comunitarie, intercettano una vasta domanda di donne che giungono in Italia alla disperata ricerca di un impiego senza avere i titoli di soggiorno necessari per stipulare un regolare contratto, fino a comprendere quei gruppi più o meno organizzati che effettuano il reclutamento direttamente nei Paesi di origine, configurando vere e proprie situazioni di tratta.

1.4.3. Il settore della logistica

Nonostante l’attenzione crescente verso il significativo incremento di casi di caporalato, pratiche abusive o irregolari e sfruttamento lavorativo di migranti in settori diversi da quello agricolo, la carenza di studi ed evidenze empiriche non consente di stimare l’incisività di tali pratiche e di tracciare un quadro d’insieme, seppure approssimativo. I pochi contributi esistenti, tuttavia, possono essere utili a mettere a fuoco caratteristiche e circostanze di sfruttamento in alcuni territori specifici, con riferimento alla popolazione migrante. Con riferimento al settore generale dei servizi, richiamare un dato di partenza (cfr. par. 1.3.2) relativo all’attività ispettiva dell’INL nel 2023 restituisce l’idea della diffusione del fenomeno: su 104.846 lavoratori irregolari accertati, 62.059 (pari al 59%) sono nel terziario; allo stesso modo, su 16.744 casi di lavoratori occupati “in nero”, 10.156 (pari al 61%) sono in questo settore.

L’allarme rispetto al dilagare dello sfruttamento dei lavoratori, molti dei quali stranieri, anche

⁷⁷ Sull’aspetto della costruzione del rapporto di lavoro come sistema di convivenza cfr. anche il contributo Filosa G., Parente M., Fefè R., *L’estranea in casa: le badanti straniere tra diffidenza e integrazione*, Professionalità studi - n.1 - Gennaio/Febbraio/Marzo 2022.

⁷⁸ Amorosi L., *Oltre la famiglia: la somministrazione di lavoro domestico come canale di formalizzazione? Un’analisi empirica*, in *Slaves No More*, 2024, Cit.

nel mondo dei trasporti e della logistica è stato lanciato dallo stesso presidente di FEOLI (Federazione Europea Operatori della Logistica Integrata)⁷⁹. Negli ultimi anni, la logistica - intesa come settore funzionale all'organizzazione dell'approvvigionamento e della distribuzione fisica di materiali, scorte e prodotti, con riferimento in particolare alle imprese, all'organizzazione industriale e al trasporto merci - ha registrato un notevole sviluppo e, con la globalizzazione dei commerci e lo sviluppo delle tecnologie di informazione e comunicazione, è diventata strategica per la produzione e distribuzione delle merci, tanto che si parla di “*logistics revolution*”⁸⁰.

Ciò ha avuto ripercussioni rilevanti sul mercato occupazionale, creando nuove opportunità sia per profili professionali con alte competenze informatiche, sia, in ben più larga misura, per forza lavoro poco qualificata. Difatti, in tutto il mondo il settore si caratterizza per un'occupazione prevalentemente maschile con un elevato tasso di immigrazione, impiegata prevalentemente attraverso contratti a tempo determinato o comunque instabili, con livelli di inquadramento mediamente bassi ed elevato turn over; risultano inoltre molti diffusi *benching* e lavoro a chiamata, con l'imposizione di ritmi particolarmente intensi e turni lunghi, anche per effetto dell'organizzazione robotizzata dei magazzini, che impone un controllo costante in tempo reale di movimenti e spostamenti dei lavoratori al fine del miglioramento della performance⁸¹. Talvolta gli stipendi vengono in parte pagati con indennità di trasferta, esente da tasse, senza che il lavoratore si sia mai spostato dal magazzino oppure si ricorre al metodo del falso part time. Centinaia di migliaia di pacchi ordinati online arrivano quotidianamente attraverso un sistema di consegne efficiente e veloce; ogni passaggio è controllato per rispettare i tempi stabiliti e garantire la soddisfazione del cliente.

Nella relazione intermedia della Commissione parlamentare di inchiesta del Senato sulle “Condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati”, approvata nella seduta del 20 aprile 2022⁸², si ribadisce che nelle imprese del settore logistico “è attualmente presente un processo di estrazione del profitto dal lavoro che catalizza la precarietà dell'occupazione attraverso lo sviluppo del fenomeno dell'intermediazione illegale della forza lavoro e del meccanismo delle finte cooperative⁸³”. Analizzando i risultati di una ricerca⁸⁴ svolta nel territorio dell'area metropolitana fiorentina sulle condizioni di lavoro lungo i diversi passaggi della catena di produzione delle merci (preparazione, trasporto a lunga percorrenza, consegna nel cosiddetto ultimo miglio⁸⁵ tramite corrieri), la relazione ripropone un modello di sfruttamento lavorativo che, pur tenendo conto delle specificità dei comparti, coinvolge trasversalmente i comparti del corrierato, dei trasporti a lunga percorrenza e del magazzino, e che si basa sulla presenza dei seguenti indicatori, individuati a livello internazionale e dalla normativa nazionale come segnali di grave sfruttamento lavorativo. In particolare:

1. l'eccesso di straordinari (“excessive overtime”) e la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro e ai periodi di riposo;
2. La presenza di intimidazioni e minacce (“intimidation and threats”);
3. l'abuso della vulnerabilità del lavoratore;
4. la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro”.

La relazione segnala altresì che nell'ambito del facchinaggio e dei servizi logistici le politiche di

⁷⁹ <https://www.primapaginaneews.it/articoli/caporalato-nella-logistica-folgiori-feoli-fenomeno-da-estirpare-538234>

⁸⁰ Allamprese, A., Bonardi, O., “*Studio sulle condizioni di lavoro nella logistica: tempo e salute*”, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 2(2020), pp. 42-86.

⁸¹ Ivi, pp. 43-44. Cfr. anche G. Grappi, *Logistica*, Roma, Ediesse, 2016.

⁸² Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle Condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati - Relazione intermedia sull'attività svolta approvata dalla Commissione nella seduta del 20 aprile 2022, Senato della Repubblica, pp. 30-72.

⁸³ Ivi p. 31-32.

⁸⁴ Brusciagioni, L., “Lungo il cammino delle merci. Un'indagine sulle condizioni di lavoro nel settore della logistica”, in *Cambio. Rivista Sulle Trasformazioni Sociali*, 7(14), 2018, pp. 59-75.

⁸⁵ Per “ultimo miglio” si intende la fase finale di consegna delle lunghe e articolate catene globali di fornitura delle merci verso le case o i negozi. Cfr. Mastrandrea A., *L'ultimo miglio. Viaggio nel mondo dell'e-commerce e della logistica in Italia tra Amazon, rider, portacontainer, magazzinieri e criminalità organizzata*, Manni, 2021.

esternalizzazione hanno generato una complessa catena di appalti e subforniture formata da cooperative, mini appaltatori e microaziende (in cui si verificano spesso irregolarità più o meno gravi quali cooperative spurie, frequenti fallimenti o cambi di appalto fra le imprese appaltatrici), la cui conseguenza principale è di scaricare i costi sugli attori più vulnerabili della filiera.

Secondo il V rapporto del “Laboratorio L’altro diritto/Osservatorio Placido Rizzotto, l’analisi sui casi intercettati di sfruttamento lavorativo all’interno dei settori della logistica, trasporti e magazzinaggio mostra una forte concentrazione di vicende nel Nord Italia (35 su 48) e, in particolare, in Lombardia (dove spiccano i casi delle filiere italiane della DHL, della Schenker e dei due colossi Bartolini e Geodis)⁸⁶. In Emilia Romagna, dove il settore logistico riveste un’importanza strategica dando lavoro a più di 20mila persone, nel tentativo di limitare lo sfruttamento dei lavoratori e il rischio di incidenti sul lavoro, a gennaio 2022 diverse organizzazioni sindacali e associazioni di categoria dell’area di Bologna hanno firmato la Carta metropolitana della logistica etica. La Carta, che ha una validità di 5 anni, esprime e individua i principi e i valori a cui il settore della logistica intende attenersi a livello metropolitano bolognese, al fine di rappresentare non solo un’importante fonte di reddito e di crescita economica, ma anche di benessere della collettività, di sviluppo sostenibile del territorio e dell’ambiente⁸⁷.

In Veneto, a seguito della sottoscrizione del “Protocollo per il superamento delle criticità della filiera della logistica”⁸⁸, uno studio realizzato dall’agenzia regionale Veneto Lavoro in collaborazione con L’Unità di Crisi della Regione del Veneto con l’obiettivo di monitorare le criticità del settore della logistica ha evidenziato che nel 2021, le imprese del settore della logistica erano 4.470 con 102.570 contratti in essere. Nel corso dello scorso anno le assunzioni sono state 59.600. Su 102 mila contratti in essere, 23.635 appartengono ad aziende che, pur operando nel settore, non applicano i contratti della logistica. In pratica, un contratto su cinque non è regolare. La ricerca individua tre tipi di aziende: il gruppo A (23.635 contratti in essere) include le situazioni da monitorare, ossia le imprese del settore che non applicano i contratti della logistica; il gruppo B (68.7320 contratti) lo standard della logistica e il gruppo C (10.215) gli “outlier strutturali”, cioè rapporti di lavoro non allineati (aziende non del settore che applicano però contratti della logistica)⁸⁹. Tale quadro emergente rappresenta una base di partenza per il monitoraggio di un settore altamente sensibile.

⁸⁶ V rapporto del “Laboratorio L’altro diritto/Osservatorio Placido Rizzotto sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime, Cit.

⁸⁷ La carta è stata promossa da 30 soggetti tra enti pubblici, organizzazioni sindacali e associazioni di categoria: Città metropolitana di Bologna, Comune di Bologna, Unioni dei Comuni della Città metropolitana di Bologna, Prefettura di Bologna, Regione Emilia-Romagna, Camera di Commercio di Bologna, INAIL – Dipartimento Territoriale Bologna, Ispettorato territoriale del lavoro di Bologna, Unità Prevenzione e Sicurezza Ambienti di Lavoro delle AUSL di Bologna e di Imola, Aeroporto G. Marconi di Bologna, Interporto Spa, CGIL di Bologna e Imola, CISL Area metropolitana bolognese, UIL Emilia Romagna e Bologna, Alleanza delle cooperative di Bologna e di Imola, CNA Bologna e Imola, Confartigianato imprese Bologna metropolitana, Confindustria Emilia Area Centro, Libera Bologna. La Carta è stata redatta nell’ambito del Gruppo di lavoro logistica del Tavolo salvaguardia e ripresa e si pone in coerenza e in continuità con gli obiettivi dell’Agenda ONU 2030 nonché con i contenuti del Patto metropolitano per il lavoro e lo sviluppo sostenibile e del Patto per il lavoro ed il clima della Regione Emilia-Romagna. La Carta è in linea con gli obiettivi, gli indirizzi e le prescrizioni sulla logistica contenuti nella disciplina degli ambiti produttivi del Piano Territoriale metropolitano (PTM) e si coordina con le strategie per la logistica industriale definite dal Piano Urbano della Logistica Sostenibile (PULS) contenuto nel Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS). La Carta è, altresì, in continuità con i protocolli di legalità sottoscritti dalle associazioni di categoria, dalle organizzazioni sindacali, Interporto Bologna Spa, dagli enti locali e dai loro enti partecipati con la Prefettura di Bologna e con le altre articolazioni governative, oltre che con la legge regionale dell’Emilia Romagna n. 18/2016, al fine di ostacolare il radicamento di organizzazioni mafiose e di imprese criminali, contrastando le forme di sfruttamento lavorativo e di caporalato. Cfr. https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Home/Archivio_news/Logistica_Etica

⁸⁸ Protocollo promosso da Regione del Veneto nell’ottobre 2021, insieme a Veneto Lavoro, CGIL Veneto, CISL Veneto, UIL Veneto, Confcooperative Veneto, Legacoop Veneto, Confartigianato Veneto, Confcommercio Veneto, CNA Veneto, Confapi Veneto, FAI Veneto.

⁸⁹ Veneto Lavoro, *Il mercato del lavoro nella logistica in Veneto*, in <https://www.confapivenezia.it/news/logistica-presentato-il-report-sul-mercato-del-lavoro-in-veneto/>

1.4.3.1. L'ultimo anello della catena logistica: i "riders"

Una specifica menzione merita la figura del rider o ciclofattorino, che in settori come quelle del food delivery può essere considerata il segmento terminale della logistica distributiva. I riders sono coloro che, nell'era della cosiddetta gig-economy, consegnano cibo (o altri beni) tramite l'intermediazione di app o piattaforme che si servono di algoritmi nella selezione degli addetti, nella definizione dei percorsi e nella valutazione dell'attività lavorativa. Negli ultimi anni, la situazione lavorativa dei riders, molti dei quali stranieri, è divenuta oggetto di discussione e attenzione dal punto di vista istituzionale, giuridico e sindacale a causa dell'emersione di molteplici violazioni contrattuali e retributive, condizioni di lavoro degradanti, nonché rischi concreti sulla salute e sicurezza.

Una vicenda emblematica è il caso Uber Eats, che riguardava lo sfruttamento di riders (costituiti in prevalenza da migranti richiedenti asilo, perlopiù dimoranti presso centri di accoglienza, in situazioni di vulnerabilità e di isolamento sociale) ingaggiati da Uber Eats Italy srl attraverso due società di logistica per la consegna di cibo a domicilio in quattordici città italiane. Le aziende della "galassia" Uber avevano organizzato un sistema di sfruttamento dei lavoratori migranti basato su minacce, trattenute di retribuzione e compensi e accordi fiscali illegali⁹⁰. Grazie al lavoro svolto dalla Procura di Milano e alla decisione emessa dal Tribunale di Milano nel caso Uber Italy Srl, per la prima volta, le piattaforme sono state svelate nel loro articolato sistema di subappalto. Vale altresì la pena ricordare che la sentenza del Tribunale di Milano relativa a questo caso rappresenta una delle applicazioni più innovative e interessanti dello strumento dell'amministrazione giudiziaria per contrastare il "caporalato digitale" di cui all'art. 603 bis c.p.⁹¹.

Con la sentenza del 15 ottobre 2021 del Tribunale di Milano - Sez. G.I.P./G.U.P., che condanna uno dei responsabili delle società Flash Road City e FCR srl per il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, il fenomeno del "caporalato digitale" in relazione all'utilizzo fraudolento delle piattaforme digitali, assume contorni ancora più definiti. La sentenza sottolinea, tra le varie cose, la violazione di tutte le norme contrattuali in tema di lavoro autonomo (formalmente svolto dai ciclofattorini) poiché le società intermediarie intrattenevano con i rider un rapporto di lavoro subordinato alterato⁹², il pagamento (a cottimo) sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato, l'utilizzo arbitrario di punizioni e sanzioni, gravi condizioni di rischio di sicurezza e integrità psico-fisica (assenza di fornitura di dispositivi di protezione, di controllo sull'idoneità dei mezzi utilizzati, di sorveglianza sanitaria o accertamento di idoneità psicofisica, ecc.)⁹³.

A seguito di questi importanti provvedimenti giudiziari, il 24 marzo 2021 presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stato firmato il "Protocollo Quadro per la legalità contro il caporalato, l'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo nel settore del food delivery" tra AssoDelivery (prima ed unica associazione datoriale italiana dell'industria del food delivery alla quale aderiscono Deliveroo, Glovo e Uber Eats) e CGIL, CISL E UIL⁹⁴.

⁹⁰ Per un approfondimento, cfr. Inversi C., "Caporalato digitale: il caso Uber Italy srl", in Lav. dir., 2021, pp. 335-346.

⁹¹ Trib. Milano, Sez. mis.prev., decreto, 28 maggio 2020, n. 9, Pres. Roia, Uber Italy s.r.l.

⁹² Su questo aspetto, cfr. anche Sartori M.D., *Lo sfruttamento dei rider del food delivery. Caporalato, lavoro straniero e piattaforme digitali*, Elison Paperback, 2022.

⁹³ <https://www.filodiritto.com/rider-la-prima-condanna-caporalato-digitale>

⁹⁴ Con l'intento di promuovere lo sviluppo del settore nel rispetto dei diritti dei lavoratori e con l'obiettivo specifico di contrastare intermediazione illecita, caporalato e sfruttamento, il Protocollo prevede:

- Adottare Modelli di Organizzazione, Gestione e Controllo (MOGC 231) ai sensi del D. Lgs. 231/2001 e un Codice Etico. Il MOGC 231 dovrà essere idoneo a prevenire, rilevare e sanzionare condotte devianti e in particolare disfunzioni di illegalità aziendale ricollegabili alle fattispecie di reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.
- Assodelivery e le società da essa rappresentate si impegnano a non ricorrere a società terze al fine di proporre la consegna degli ordini attraverso le piattaforme di food delivery con cui operano le società.
- Istituzione di un Organismo di Garanzia, il cui compito è vigilare, in posizione di terzietà, sulle dinamiche lavorative dei c.d. riders, con il solo scopo di analizzare le eventuali attività illegali.
- Le Organizzazioni firmatarie del presente atto si impegnano a raccogliere nella completa riservatezza ogni utile notizia ovvero segnalazione di condotte anomale o comunque potenzialmente illegali in ordine al ricorso a forme illecite di intermediazione di manodopera, sfruttamento e caporalato.

Inoltre, nel marzo 2023 è stata eseguita un'operazione di ampia portata sull'intero territorio nazionale, che ha portato una serie di controlli in tutti i capoluoghi di provincia da cui è emersa l'irregolarità della posizione lavorativa di circa il 12% dei riders controllati, a seguito dei quali sono stati aperti complessivamente ben 36 procedimenti ex art. 603 bis c.p.⁹⁵.

1.4.4. Il settore dell'edilizia

Nonostante il settore dell'edilizia sia notoriamente contrassegnato da un forte ricorso al lavoro nero e illegale, in letteratura si registra una sostanziale carenza di studi in merito. Dopo una fase di stagnazione, il settore edile ha visto negli ultimi anni una fase di ripresa dovuta in particolare agli incentivi fiscali (come il superbonus 110%) e agli investimenti del PNRR. I dati dell'osservatorio Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNCE)⁹⁶ indicano infatti che dopo il periodo pandemico, il settore è in crescita anche dal punto di vista occupazionale. Nel 2023 l'area del lavoro regolare ha registrato un aumento di circa 100.000 lavoratori operai iscritti alle casse edili e del 40% delle ore lavorate denunciate dalle imprese; il 32% degli operai regolari è di origine straniera.

In base ai dati del rapporto di Fillea Cgil⁹⁷, il settore edile sta invecchiando e scarseggia la manodopera specializzata. Con una media pari a 47,2 anni (dati 2021), il comparto ha la più alta percentuale del settore privato. I principali ingressi (89%) riguardano la componente straniera. Accanto ai lavoratori dell'Est Europa e dei Balcani (Albania e Romania) che rappresentano ancora le principali comunità che operano in edilizia (alcuni anche alla seconda o terza generazione) e alla presenza di altre comunità più storiche (come marocchini, egiziani, tunisini) dal 2022 è stato rilevato un aumento di lavoratori anche del Sud America e dell'Asia. Alcune comunità vanno poi specializzandosi (gli egiziani nel cartongesso, gli asiatici nella lavorazione del ferro, ecc.). Colpisce poi anche la diminuzione dell'età media tra i lavoratori migranti (da 35,8 anni a 30,1): di fatto l'unico ingresso di giovani nel settore è quello di provenienza migrante. Questi ultimi, tuttavia, sono le principali vittime di vecchie e nuove forme di sfruttamento, caporalato, illegalità e, anche quando regolari, ulteriori forme di discriminazione⁹⁸.

I sindacati del settore rilevano altresì la presenza del fenomeno degli "alias", cioè il furto di identità per cui più lavoratori migranti privi di permesso utilizzano i documenti di altri lavoratori regolari della stessa nazionalità, il ricorso ai social per reclutare manodopera (su canali Telegram, *whatsapp*, o gruppi chiusi su *facebook*), le restituzioni economiche mensili di parte dello stipendio al caporale/caposquadra⁹⁹, nonché il dumping contrattuale, cioè l'applicazione di contratti di altri settori diversi da quello dei cantieri.

Come osserva Dimitriadis nei suoi studi sugli operai edili albanesi del Sud Italia¹⁰⁰, il settore è caratterizzato da varie forme di lavoro informale: lavoro nero (che riguarda soprattutto i lavoratori senza permesso di soggiorno), lavoro grigio, con la sotto-dichiarazione delle ore lavorate ma anche le cosiddette "false partite IVA", che porta questi lavoratori a essere esclusi dalle tutele del lavoro dipendente pur in assenza di una effettiva autonomia. Accanto a ciò vi sono anche lavoratori sopravvissuti alla crisi del settore che sono riusciti a mettersi in proprio, facendo leva sulla propria

- Costituzione di un apposito tavolo di monitoraggio dei risultati dell'attività dell'Organismo di Garanzia, a cui partecipano i rappresentanti delle associazioni datoriali e delle oo.ss. che sottoscrivono il presente Protocollo (semestrale in locali della Prefettura).

Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/notizie/pagine/lavoro-siglato-protocollo-contro-il-caporalato-nel-food-delivery>

⁹⁵ V rapporto del "Laboratorio L'altro diritto/Osservatorio Placido Rizzotto sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime, Cit., p. 29.

⁹⁶ <https://www.cnce.it/osservatorio-statistico-cnec/>

⁹⁷ Fillea Cgil, Le costruzioni in Italia: tra luci ed ombre, gennaio 2023, in <https://www.filleacgil.net/images/cannata/CONGRESSO2022/ReportCostruzioni2023XCongresso.pdf>

⁹⁸ Si tratta di vicende che vengono denunciate molto di rado: i dati del Laboratorio mostrano che nel comparto delle costruzioni le inchieste sono solo 43 (su 843).

⁹⁹ <https://www.nuoverigenerazioni.eu/tutte-le-news/1062-in-edilizia-quasi-un-operaio-su-tre-e-straniero>

¹⁰⁰ Iraklis Dimitriadis, *Migrant Construction Workers in Times of Crisis. Worker Agency, (Im)mobility Practices and Masculine Identities among Albanians in Southern Europe*, Springer International Publishing, 2023.

esperienza, le competenze e le conoscenze acquisite nel corso del tempo.

Una recente iniziativa da segnalare è rappresentata dal protocollo triennale per l'inserimento socio lavorativo di cittadini rifugiati e migranti, siglato nel maggio del 2022 dall'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE), i sindacati dell'edilizia Fillea CGIL, Filca CISL e Feneal UIL con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e con il Ministero dell'Interno¹⁰¹. Il protocollo promuove diverse attività di cooperazione mirate a favorire la formazione e l'inserimento lavorativo di cittadini richiedenti e titolari di protezione internazionale ed immigrati in condizioni di vulnerabilità, inclusi i giovani in uscita dai progetti di accoglienza per minori non accompagnati. In tal modo si intende incanalare su percorsi regolari e di qualità la crescente domanda di lavoro nel settore e le necessità di formazione e di reddito di persone in condizioni di fragilità, tra cui i rifugiati in arrivo dall'Ucraina, attraverso l'attivazione, tramite le Scuole Edili, di corsi di formazione dedicati e seguiti da esperienze di lavoro nelle aziende associate all'ANCE.

1.4.5. Il comparto manifatturiero tessile

In base ai dati del V rapporto del Laboratorio L'altro diritto/Osservatorio Placido Rizzotto, quello manifatturiero è il secondo comparto produttivo per numero di casi di sfruttamento intercettati, con un totale di 112 casi, di cui 51 al Centro (in particolare nel distretto di Prato con 16 inchieste per sfruttamento riguardanti prevalentemente imprese tessili a conduzione cinese, con l'impiego di lavoratori di nazionalità cinese e/o pakistana), 46 al Nord (in particolare in provincia di Mantova) e 15 al Sud.

Uno studio condotto dalla cooperativa sociale CAT di Firenze¹⁰², dopo aver analizzato la presenza economica e l'evoluzione del sistema produttivo cinese nel distretto della moda pratese, mette in risalto le caratteristiche dello sfruttamento lavorativo. Quest'ultimo coinvolge quasi esclusivamente lavoratori di genere maschile, provenienti, oltre che dalla Cina, da Pakistan, Bangladesh e da vari paesi dell'Africa sub-sahariana (fra cui Senegal, Nigeria e Gambia), in prevalenza con tipologie regolari di permesso di soggiorno. Il reclutamento avviene in modo autonomo o attraverso canali informali fra migranti e richiedenti protezione internazionale, mentre il ruolo di reti criminali e di forme d'intermediazione illegale appare residuale. Vari fattori, tra cui i complessi processi di cambiamento interni alla comunità cinese di Prato e la minore disponibilità, rispetto al passato, di manodopera cinese, spiegano le ragioni dell'inserimento di lavoratori migranti, il cui impiego consente ridurre il costo del lavoro in un settore dove la concorrenza fra imprese è molto elevata e i margini di profitto esigui. I lavoratori non cinesi, esclusi dal patto fra imprenditori e operai cinesi, non fruiscono delle misure di accoglienza (posto letto, mensa, servizi interni) riservate ai lavoratori cinesi e sono occupati in forte prevalenza al nero, o devono accettare contratti part-time a tempo determinato pur lavorando per un numero di ore molto elevato.

Nelle situazioni analizzate, non si ravvisano forme para-schiavistiche o di completa coercizione. Il modello di sfruttamento emerso, che fonda le sue basi nella condizione di bisogno e di vulnerabilità socio-economica dei migranti, si caratterizza per due elementi: l'asimmetria di potere nella relazione fra datori di lavoro e lavoratori e l'intensità del rapporto di sfruttamento (lunghissimi orari di lavoro, mancanza del giorno di riposo, livelli retributivi molto inferiori ai minimi). In estrema sintesi, nella maggioranza dei casi è stata riscontrata la presenza dei seguenti indicatori: mancato pagamento della prestazione o retribuzione molto inferiore rispetto ai livelli stabiliti dal CCNL, sproporzionata rispetto alla quantità e qualità del lavoro effettuato; violazioni della normativa sull'orario di lavoro giornaliero e settimanale, che ledono il diritto al riposo e alle ferie; violazioni delle norme sulla sicurezza, sulla salute e sull'igiene nei luoghi di lavoro che sovra-espongono i lavoratori al rischio di infortuni e di

¹⁰¹ <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Dettaglio-approfondimento/id/49/Inserimento-socio-lavorativo-di-migranti-vulnerabili-in-edilizia> ; cfr. anche <https://www.cnce.it/rifugiati-e-migranti-in-condizioni-di-vulnerabilita-firmato-un-protocollo-per-linserimento-lavorativo-in-edilizia/>

¹⁰² CAT cooperativa sociale Onlus Firenze, *Forme di sfruttamento lavorativo a Prato*, 2018 in https://osservatoriointerventiratta.it/wp-content/uploads/2018/10/Forme-di-sfruttamento-lavorativo_prato-ottobre_2018.pdf

malattie; assenza di contratto, oppure stipula di contratti palesemente irregolari rispetto alle effettive prestazioni lavorative.

Analizzando 65 casi di lavoratori presi in carico dallo sportello di Prato del Sistema Antitratta Toscana Interventi Sociali (SATIS) nel periodo gennaio 2022-novembre 2023, emerge invece la compresenza nel distretto del tessile-abbigliamento di tre tipologie di sfruttamento:

1. condizione di sfruttamento lavorativo parzialmente ammortizzata dai vantaggi del regime di *sleeping agreement* e della solidità del patto sociale condiviso all'interno della comunità cinese;
2. condizione di grave sfruttamento lavorativo ai sensi dell'art. 603 bis, esercitata verso migranti non cinesi (diverse nazionalità Africa subsahariana, pachistani e bangladesi);
3. forme di grave assoggettamento verso la componente più vulnerabile della forza-lavoro, che si esercita anche attraverso il controllo – o con abusi/violenza – sulle condizioni di vita (casi residuali di cinesi trafficati o indebitati e migranti non cinesi con debito).

Si tratta, ovviamente, di uno spaccato del tutto parziale e limitato ma che riporta l'attenzione sulla necessità di approfondire la ricerca di campo sui territori più critici tenendo alta l'attenzione sulle evoluzioni e involuzioni del fenomeno.

1.4.6. Il settore turistico-alberghiero

Nell'ambito del settore turistico-alberghiero, il contributo di Iannuzzi e Sacchetto¹⁰³ focalizza l'attenzione sull'*housekeeping* (ossia le mansioni che comprendono le pulizie, il riassetto di camere e spazi comuni, la lavanderia e il facchinaggio), uno dei principali segmenti femminilizzati dell'industria turistica stessa, nonché uno dei subcomparti più coinvolti dai processi di esternalizzazione¹⁰⁴. Le mansioni in questo reparto, concepite come un'estensione dell'attività domestica femminile nel contesto lavorativo, sono solitamente associate a un basso status sociale e quindi considerate socialmente, fisicamente e moralmente degradanti.

Attingendo alla vasta letteratura internazionale sul tema¹⁰⁵, il saggio mostra che le trasformazioni organizzative dell'industria alberghiera consolidano e sovrappongono lo sfruttamento economico con le pratiche di femminilizzazione e razzializzazione, diventando esse stesse un canale per la riproduzione di disuguaglianze occupazionali, salariali e sociali tra le diverse componenti della forza lavoro. Prendendo in esame due diversi casi studio di *housekeeping* (uno a Venezia e l'altro a Rimini) si evidenzia in particolare che i meccanismi che perpetuano le irregolarità e lo sfruttamento comprendono la frammentazione della responsabilità legale attraverso l'esternalizzazione dei processi lavorativi (che spesso causa un generale deterioramento delle condizioni di lavoro e la perdita di diritti acquisiti), l'isolamento delle lavoratrici esacerbato dalle barriere linguistiche, la violenza di genere e le molestie sessuali, gli alloggi gestiti dai proprietari e un sistema giudiziario con una temporalità sfasata rispetto alle esigenze delle lavoratrici, in particolari migranti.

¹⁰³ Iannuzzi F., Sacchetto D., *Dispositivi insostenibili. L'esperienza delle lavoratrici migranti nel settore turistico*, in SLAVE no More, 2024, Cit.

¹⁰⁴ In questo settore le cooperative di servizi vengono impropriamente utilizzate come agenzie di lavoro per l'esternalizzazione di alcuni servizi: non prendono un vero appalto ma fanno intermediazione di manodopera con tariffe concorrenziali ottenute grazie a tagli sui compensi, sulla sicurezza o grazie ad un utilizzo non corretto degli istituti contrattuali.

¹⁰⁵ Si rimanda per un approfondimento alla bibliografia contenuta nel saggio di Iannuzzi e Sacchetto.

1.5. I principali strumenti normativi volti a prevenire e contrastare lo sfruttamento lavorativo

1.5.1. La centralità della Legge 199/2016 e il nuovo articolo 18-ter

Dal punto di vista normativo, sono due i momenti di svolta nella lotta contro l'intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: la **Legge 14 settembre 2011, n. 148** (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138) e la **Legge 29 ottobre 2016, n. 199**, recante *“Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo”*. L'introduzione **dell'art. 18 ter** con il **Decreto Legge dell'11 ottobre 2024, n. 145** (convertito con modificazioni dalla Legge 187/2024) inaugura un'ulteriore fase di cambiamento, i cui esiti potranno essere osservati e analizzati solo in seguito.

La prima norma (**Legge 148/2011**) introduceva attraverso l'art. 603 bis c.p. una nuova fattispecie di reato, punendo chiunque svolgesse “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”. Tale dispositivo (art. 603 bis c.p.), inserito tra i “delitti contro la personalità individuale”, mirava quindi a reprimere le forme di illegali di reclutamento della manodopera che non raggiungevano la soglia di gravità delle condotte di riduzione e mantenimento in schiavitù e servitù per l'esecuzione di “prestazioni lavorative” punite dall'art. 600 c.p.. La norma attribuiva rilevanza penale unicamente alla condotta dell'intermediario del lavoro, cioè di colui che si fosse interposto tra il lavoratore e l'utilizzatore della manodopera, il che significa che rimanevano fuori dalla sfera di punibilità quelle forme di reclutamento poste in essere direttamente dal datore di lavoro e al di fuori delle ipotesi di concorso di quest'ultimo soggetto con l'intermediario.

A questa prima risposta segue un secondo intervento normativo che di fatto riscrive l'art. 603 bis c.p., con il dichiarato intento di garantire una maggiore efficacia all'azione di contrasto del “caporalato”, a seguito della pressione di ampi settori della società civile e delle forze sindacali che riscontravano una realtà di sfruttamento ben più articolata. **La Legge 199/2016** modifica innanzitutto il primo comma del suddetto articolo punendo “chiunque: 1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori; 2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno”.

L'aspetto più importante è dunque rappresentato dalla previsione di due fattispecie di reato: la condotta di mediazione illecita tra domanda e offerta di lavoro (riferibile alla figura del cosiddetto “caporale”) e quella di sfruttamento posto in essere dal datore di lavoro (che “utilizza, assume o impiega manodopera”), anche nelle ipotesi in cui l'assunzione sia avvenuta in maniera del tutto regolare. Il riferimento allo “stato di necessità” è soppresso. Nel sistema previgente, il datore di lavoro avrebbe potuto rispondere al più a titolo di concorso – quantomeno sul piano morale – con il “caporale”, ma ciò imponeva la dimostrazione che fosse consapevole (dolo del concorso) del carattere intimidatorio o violento della condotta dell'intermediario nella fase del reclutamento.

Oltre alla riscrittura del reato di caporalato, la Legge 199/2016 esclude dalla fattispecie base i comportamenti violenti, minacciosi o intimidatori; la violenza e la minaccia - ma non l'intimidazione – connotano, infatti, l'ipotesi aggravata di cui al comma 2° dell'art. 603 bis c.p., per la quale è prevista la pena della reclusione da cinque ad otto anni e della multa da 1.000,00 a 2.000,00 euro per ciascun lavoratore reclutato. Scompare, inoltre, il riferimento allo svolgimento di un'attività “organizzata” di intermediazione, così come il richiamo all'“organizzazione dell'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento” sancendo così la punibilità di forme di sfruttamento poste in essere da un singolo

soggetto e anche in via occasionale, ossia al di fuori di una struttura stabilmente dedicata all'illecita intermediazione.

Sotto il profilo dei contenuti, così come nella legge precedente, i due elementi centrali della norma sono lo **sfruttamento** e l'**approfittamento dello stato di bisogno**. Rispetto al primo (che la Relazione ministeriale alla L. 199/2016 definisce come insieme di “comportamenti, anche se posti in essere senza violenze o minaccia, idonei ad inibire e limitare la libertà di autodeterminazione della vittima mediante l'approfittamento dello stato di bisogno in cui versa”), il comma 3° dell'art. 603 bis c.p. contempla un elenco non tassativo di **indici di sfruttamento**, da intendersi come “linee guida” per l'attività di interpretativa ma che, di fatto, determinano un ampliamento della soglia di punibilità. Nello specifico, in base al comma 3°, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti circostanze¹⁰⁶:

- 1) la reiterata (e non più sistematica come nella norma del 2011) 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 (anche qui non più sistematica) 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 (sopprimendo il riferimento a violazioni “tali da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza e l'incolumità personale”);
- 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti (laddove nella precedente formulazione si faceva riferimento a situazioni “particolarmente” degradanti, da cui deriva un ampliamento dei casi in cui si può realizzare tale condizione-indice).

Del tutto invariate restano, nel nuovo testo, le circostanze aggravanti ad effetto speciale (con aumento della pena “da un terzo alla metà”) collocate al 4° comma della norma, ossia:

- 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.

Con riferimento al secondo elemento chiave (**approfittamento dello stato di bisogno**), la questione interpretativa risulta ben più complicata¹⁰⁷. Se per approfittamento si può intendere l'abuso/strumentalizzazione a proprio favore della situazione di debolezza della vittima del reato, la nozione di “stato di bisogno”, in assenza di una definizione di riferimento, rimanda all'assenza di possibilità di scelta diversa dall'accettazione dell'abuso ovvero, come ha stabilito una recente sentenza, a una “situazione di grave difficoltà, anche temporanea, in grado di limitare la volontà della vittima, inducendola ad accettare condizioni particolarmente svantaggiose” (Cassazione penale, sez. IV, 16.03.2021, n. 24441). Nell'interpretazione oramai consolidata della giurisprudenza lo stato di bisogno non si identifica quindi in una condizione di necessità tale da annientare in modo assoluto qualsiasi libertà di scelta ma, ricorrendo all'istituto dell'usura, come un “impellente assillo” e, cioè una situazione di grave difficoltà, anche temporanea, in grado di limitare la volontà della vittima, inducendola ad accettare condizioni particolarmente svantaggiose (vedi, tra le tante, Cassazione penale, sez. II,

¹⁰⁶ Il richiamo a “una o più” circostanze indica la non necessità di cumulatività degli indici, in quanto è sufficiente la prova di un solo indice purché sintomatico dello sfruttamento.

¹⁰⁷ Al proposito, la recente giurisprudenza di legittimità ha statuito che, in assenza delle condizioni suddette, la mera condizione di irregolarità amministrativa del cittadino extracomunitario nel territorio nazionale, accompagnata da una situazione di disagio e di bisogno di accedere alla prestazione lavorativa, non può di per sé costituire elemento valevole da solo ad integrare il reato di cui all'art. 603-bis c.p. [Cassazione penale, sez. IV, 9.10.2019, n. 49781].

16.12.2015, n. 10795).

Al contrario, nella formulazione dell'art. 600 c.p. (riduzione o mantenimento in schiavitù e servitù), si è fatto espressamente riferimento alla “**posizione di vulnerabilità**” della vittima (cfr. art. 3 del Protocollo di Palermo e art. 2 direttiva 2011/36/EU), intesa come quella condizione in cui “la persona non abbia altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima”. L'intensità della privazione di libertà di autodeterminazione delinea quindi una differenza sostanziale tra situazioni di tratta e situazioni di sfruttamento lavorativo, anche se nella realtà concreta la questione rimane scivolosa.

Un'ulteriore introduzione di rilievo riguarda la circostanza attenuante della **collaborazione processuale**. L'art. 603 bis. 1 c.p. stabilisce infatti che per i delitti previsti dall'articolo 603-bis, la pena è diminuita da un terzo a due terzi nei confronti di chi, nel rendere dichiarazioni su quanto a sua conoscenza, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti o per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite. La circostanza attenuante è espressione di una politica finalizzata, attraverso meccanismi premiali, a indebolire la forza intimidatrice esercitata dai vertici delle organizzazioni criminali e a recidere l'omertà e la solidarietà criminale che accomuna i responsabili, legati da comuni interessi; la scelta operata costituisce ulteriore riprova del bilanciamento degli interessi contrapposti, rispetto a cui il valore riconosciuto dal legislatore alla tutela della dignità dei diritti dei lavoratori assume primaria rilevanza¹⁰⁸.

Nella prospettiva del rafforzamento degli strumenti di repressione, la Legge 199/2016 ha altresì previsto la **confisca obbligatoria** delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, che siano il prezzo, il prodotto o il profitto del reato¹⁰⁹ - ovvero, in caso di impossibilità, alla confisca obbligatoria di beni di cui il reo abbia la disponibilità, anche indirettamente o per interposta persona, per un valore corrispondente al prodotto, prezzo o profitto (cd. confisca per equivalente). Inoltre, l'art. 5 aggiunge il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro tra i reati per i quali (in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti) è sempre disposta la confisca obbligatoria del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità, a qualsiasi titolo, in valore sproporzionato al proprio reddito (dichiarato ai fini delle imposte sul reddito) o alla propria attività economica (confisca allargata ex art. 12 sexies del d.l. 306/1992). Altre novità introdotte dalla L. 199/2016 riguardano:

- l'inserimento del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro commesso con violenza e minacce tra il catalogo dei reati per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza;
- la previsione - come misura cautelare reale - del possibile controllo giudiziario dell'azienda nel corso del procedimento penale per il reato di caporalato. La ratio, oltre ad essere chiaramente quella di impedire il “ripetersi delle violazioni” accertate, mira anche a difendere il valore commerciale dell'impresa che ha reclutato lavoratori in violazione dell'art. 603 bis c.p. qualora “l'interruzione dell'attività imprenditoriale possa comportare ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico del complesso aziendale”. Con il decreto che dispone la misura, il giudice nomina uno o più amministratori giudiziari esperti in gestione aziendale, scegliendoli tra gli iscritti all'albo degli amministratori giudiziari, che hanno l'obbligo di riferire al giudice ogni tre mesi sull'andamento dell'amministrazione e, in ogni caso, di comunicare senza ritardo in caso di emersione di irregolarità connesse con l'esercizio

¹⁰⁸ Mancini D., *Il contrasto penale allo sfruttamento lavorativo: dalle origini al nuovo art. 603 bis c.p.*, in https://www.altalex.com/documents/news/2011/09/27/la-tutela-dal-grave-sfruttamento-lavorativo-ed-il-nuovo-articolo-603bis-c-p#_ftn8

¹⁰⁹ Per “cose che servirono o furono destinate a commettere il reato” si intendono, ad esempio, i veicoli comunemente utilizzati dai “caporali” per il trasporto dei lavoratori; il “profitto” del reato si identifica con il vantaggio economico derivante in via diretta ed immediata dalla commissione dell'illecito; il prodotto è il risultato empirico dell'illecito, cioè le cose create, trasformate, adulterate o acquisite mediante il reato; il prezzo, infine, va individuato nel compenso dato o promesso ad una determinata persona, come corrispettivo dell'esecuzione dell'illecito. Cfr. <https://www.unicost.eu/il-fenomeno-del-caporalato-dalla-legge-1369-60-alla-legge-199-2016/>

dell'attività commerciale. Ovviamente, all'amministratore giudiziario verrà attribuito il compito "sociale" di impedire la protrazione del trattamento degradante dei lavoratori, che dovranno essere regolarizzati, e quello di apportare le necessarie modifiche all'indirizzo commerciale dell'azienda, difforme da quello impresso dall'imprenditore;

- l'inserimento del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro tra quelli per i quali è prevista la responsabilità amministrativa degli enti, di cui al D.Lgs. 231/2001. La sanzione pecuniaria a carico dell'ente "responsabile" del reato di caporalato è stabilita tra 400 quote e 1.000 quote (art. 25-quinquies);
- l'estensione alle persone giuridiche della responsabilità per il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro;
- la possibilità di intercorrere alle intercettazioni (art. 266 c.p.p., pena massima superiore a 5 anni);
- l'assegnazione al Fondo antitratta dei proventi delle confische ordinate a seguito di sentenza di condanna o di patteggiamento per il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'art. 603-bis. La modifica comporta la destinazione delle risorse del Fondo anche all'indennizzo delle vittime del reato di caporalato;
- il potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, in funzione di strumento di controllo e prevenzione del lavoro nero in agricoltura¹¹⁰;
- il graduale riallineamento delle retribuzioni nel settore agricolo.

In tempi più recenti, la promulgazione del **Decreto Legge dell'11 ottobre 2024, n. 145** recante *"Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali"* (convertito con modificazioni dalla Legge 187/2024) rappresenta un'ulteriore punto di svolta. Il decreto interviene su numerosi aspetti della disciplina delle migrazioni; in particolare, con riferimento alla lotta al caporalato, introduce alcune modifiche al Testo Unico Immigrazione (D.lgs. n. 286/98), tra cui l'inserimento dell'articolo **18-ter** che prevede il rilascio di un **permesso di soggiorno per gli stranieri vittime di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo**. Tale permesso di soggiorno, che sostituisce quello previsto dall'articolo 22 comma 12 quater, reca la dicitura "casi speciali" e consente (alla vittima e ai suoi familiari) la permanenza sul territorio per sei mesi, con possibilità di rinnovo per un anno o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia. Alla scadenza, il permesso può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di studio. A seguito del rilascio di tale permesso di soggiorno il giudice, pronuncia sentenza di non luogo a procedere per il reato di ingresso e soggiorno irregolare¹¹¹.

Le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno sono:

- l'accertamento di **"situazioni di violenza o abuso o comunque di sfruttamento del lavoro"** nei confronti di un lavoratore straniero sul territorio nazionale emerse nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per il delitto previsto dall'articolo 603-bis del codice penale. Tali situazioni di sfruttamento lavorativo possono essere segnalate all'autorità giudiziaria o al questore anche dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro. In tal caso, l'Ispettorato stesso esprime un parere anche in merito all'eventuale rilascio di un permesso di soggiorno;

¹¹⁰ La Rete del lavoro agricolo di qualità è stata istituita presso l'INPS al fine di selezionare imprese agricole e altri soggetti indicati dalla normativa vigente che, su presentazione di apposita istanza, si distinguono per il rispetto delle norme in materia di lavoro, legislazione sociale, imposte sui redditi e sul valore aggiunto.

¹¹¹ Tale permesso, analogamente a quello previsto per le vittime di tratta, consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione nell'elenco anagrafico e lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età.

- la **collaborazione** del lavoratore straniero all'emersione dei fatti e all'individuazione dei responsabili.

L'**articolo 6** del decreto prevede altresì **misure di assistenza** finalizzate alla formazione e all'inserimento sociale e lavorativo degli stranieri cui viene rilasciato il permesso di soggiorno "per casi speciali" previsto dal nuovo articolo 18-ter. È stabilito che tali misure abbiano una durata non superiore a quella del permesso di soggiorno e siano estese anche ai parenti e affini entro il secondo grado. L'attuazione e l'individuazione delle modalità esecutive di tali misure avverranno **tramite programmi individuali di assistenza**, elaborati sulla base delle "Linee-Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura". Il programma di assistenza conterrà un progetto personalizzato di formazione e avviamento al lavoro, anche mediante l'iscrizione dei soggetti aderenti alla piattaforma del sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL).

È altresì prevista la possibilità per i destinatari delle misure di beneficiare dell'**assegno di inclusione** e, se ne ricorrono i presupposti, ai titolari del permesso di soggiorno previsto dal nuovo art. 18 ter possono essere applicate le misure di protezione e vigilanza, previste dal decreto-legge 6 maggio 2002, n. 83, nonché, in alternativa alle misure di assistenza, le speciali misure in materia di protezione dei testimoni di giustizia. Le nuove norme prevedono, infine, che il lavoratore straniero, vittima di sfruttamento lavorativo, che contribuisce utilmente all'emersione del reato e all'individuazione dei responsabili, possa essere ammesso al **patrocinio gratuito** dello Stato.

1.5.2. I provvedimenti normativi regionali

Il complesso e articolato quadro normativo contro lo sfruttamento lavorativo si avvale anche di provvedimenti regionali varati per prevenire, contrastare e punire tale fenomeno, in considerazione delle peculiarità storico-sociali dei territori, della *capacity building* delle istituzioni locali, degli attori economici operanti e del funzionamento dei servizi esistenti. Le leggi regionali contro lo sfruttamento lavorativo rappresentano dunque un complemento essenziale alla legislazione nazionale, promuovendo interventi sia di contrasto (che tendono a rafforzare l'apparato ispettivo e sanzionatorio) sia di contesto (che mirano a ridurre l'attrattività del sommerso in maniera preventiva attraverso incentivi e meccanismi di premialità).

L'urgenza di legiferare in tale direzione è sorta inizialmente in quei contesti regionali (in particolare nel Sud Italia) caratterizzati da ampie sacche di economia sommersa, condizioni che favoriscono la diffusione di pratiche abusive o illegali e l'instaurarsi di relazioni di sfruttamento tra datore di lavoro e lavoratore, autonomamente o per il tramite di intermediari, con particolare riferimento al settore agricolo. Allo stato attuale, il framework regionale appare piuttosto eterogeneo¹¹². Volendo tentare una classificazione, possono essere identificate tre categorie:

1. Leggi regionali **specificamente dedicate al contrasto del fenomeno** che prevedono, con priorità e accenti diversi, linee di azioni mirate, financo riferite a particolari settori produttivi;
2. Leggi regionali **che disciplinano specifici settori** (come quelle che regolano il sistema di accesso ai servizi per il lavoro, l'orientamento e la formazione professionale) e che contengono anche provvedimenti/interventi/azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo e/o supporto alle vittime.
3. Leggi regionali **genericamente rivolte alla popolazione migrante** che contengono anche provvedimenti/interventi/azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo e/o supporto alle vittime;

Possono essere ricondotte al primo gruppo la **L.R. del 26 ottobre 2006, n. 28 "Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare"** della **Regione Puglia** che, in maniera "pionieristica" rispetto ad altre regioni, mira all'individuazione di indirizzi, modalità e misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare attraverso la concertazione con le parti sociali e le istituzioni

¹¹² La descrizione dei provvedimenti normativi più rilevanti promulgati per contrastare il lavoro irregolare e il caporalato da ciascuna Regione è presentata più avanti, nel capitolo 3.

responsabili, prevedendo altresì incentivazioni finalizzate alla regolarizzazione, la **L.R. del 13 giugno 2016, n. 12** “Disposizioni per la sistemazione temporanea dei salariati agricoli stagionali nelle aziende agricole piemontesi” della **Regione Piemonte**, la **L.R. del 14 agosto 2019, n. 18** della **Regione Lazio**, che detta disposizioni per contrastare lo sfruttamento dei lavoratori, favorire l'emersione del lavoro irregolare nonché promuovere e valorizzare la legalità e l'inclusione socio-lavorativa nel settore agricolo e la **L.R. 19/04/2012 n. 13** “Disposizioni dirette alla tutela della sicurezza e alla qualità del lavoro, al contrasto e all'emersione del lavoro non regolare” della **Regione Calabria**. In questa categoria possono essere comprese anche le leggi varate a tutela dei lavoratori digitali o ciclofattorini (la **L.R. del 12 aprile 2019, n. 4** della **Regione Lazio** e la **L.R. del 15 marzo 2022, n. 6** della **Regione Campania**), la **L.R. del 25 maggio 2015, n. 15**, “Interventi a favore del lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari” della **Regione Lombardia** e financo le “**Linee guida per la prevenzione e il contrasto al fenomeno del Caporalato**” elaborate nel 2016 dalla stessa **Regione Lombardia**.

Appartengono invece al secondo gruppo (leggi regionali relative ad altri settori ma che contengono riferimenti diretti allo sfruttamento lavorativo) la **L.R. del 18 novembre 2009, n. 14** “Testo unico della normativa della Regione **Campania** in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro”, la **L.R. del 6 maggio 2014, n. 13** “Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali” del **Molise**, la **L.R. 14 febbraio 2018, n. 1** “Sistema integrato per il mercato del lavoro, l'apprendimento permanente e la promozione dell'occupazione. Istituzione dell'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro” dell'**Umbria**, la **L. R. del 28 settembre 2006, n. 22** “Il mercato del lavoro in **Lombardia**” e la **L.R. del 13 marzo 2009, n. 3** “Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro” del **Veneto**. Molto più avanzato l'approccio globale seguito dalla **Regione Emilia Romagna** che a partire dalla **L.R. 28 ottobre 2016, n. 18**, “Testo Unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili”, ha inserito il contrasto allo sfruttamento lavorativo all'interno di un quadro normativo complessivo volto alla promozione della legalità in tutti gli ambiti della vita sociale ed economica e per tutti i cittadini.

Infine, fanno parte della terza categoria la **L.R. del 9 giugno 2009, n. 29** “Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella **Regione Toscana**”, la **L.R. del 4 dicembre 2009, n. 32**, recante “Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in **Puglia**”, la **L.R. del 20 febbraio 2007, n. 7** “Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati” della **Regione Liguria**, la **L.R. del 6 luglio 2016, n. 13** “Norme per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione dei cittadini stranieri migranti e dei rifugiati” della **Basilicata** e, in tempi più recenti, la **L.R. del 3 marzo 2023, n. 9** “Sistema integrato di interventi in materia di immigrazione”, varata dalla **Regione Friuli Venezia Giulia** e la **L.R. 29 luglio 2021, n. 20** “Legge regionale per l'accoglienza e l'inclusione. Modifiche di norme” della **Regione Sicilia**¹¹³.

1.5.3. I protocolli d'intesa: strumenti di soft law volti a coordinare azioni di emersione, controllo, prevenzione e assistenza alle vittime di sfruttamento

Il quadro normativo sopra delineato trova spesso una declinazione operativa territoriale in una serie di protocolli d'intesa i quali, al di là dei loro specifici obiettivi e raggi d'azione, mirano a coinvolgere e impegnare in azioni concrete tutti i soggetti pubblici e privati che possono svolgere un ruolo attivo nel contrastare il fenomeno dello sfruttamento. In un'ottica di collaborazione interistituzionale tra ministeri, Regioni, Comuni, terzo settore e soggetti privati, nonché di promozione di modelli di intervento multilivello interconnessi con i servizi e le progettualità attivi sul territorio, i protocolli d'intesa consentono di coordinare le azioni di emersione, controllo, prevenzione e assistenza alle vittime

¹¹³ Al momento, in base alla ricerca desk realizzata, sembrerebbero risultare sostanzialmente privi di previsioni in materia di sfruttamento lavorativo gli ordinamenti delle regioni Abruzzo, Sardegna, Marche e Valle d'Aosta.

di sfruttamento, garantendo un approccio sinergico e integrato.

Negli ultimi anni sono stati sottoscritti numerosi protocolli d'intesa, alcuni promossi dalle stesse Regioni su territori regionali o interregionali, altri da enti e istituzioni locali con ambiti di applicazione più circoscritti. Passando in rassegna la documentazione disponibile online e le informazioni raccolte attraverso il questionario InCas, **ne sono stati identificati circa 50**. Dalla loro analisi emerge una vasta platea di soggetti firmatari sia tra gli attori istituzionali (Regioni, Province, Comuni, Unioni di Comuni, Prefetture, Procure, ma anche Tribunali, Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, Forze dell'Ordine, Polizie locali, Aziende sanitarie, CPI, INPS, INAIL, INL, Camere di Commercio, Uffici scolastici regionali, Università, ecc.) sia tra quelli non istituzionali (enti del terzo settore, cooperative sociali, associazioni antitratta, sindacati, associazioni datoriali di categoria, enti internazionali, ordini professionali, imprese, associazioni di consumatori, ecc.). In gran parte dei casi, essi prevedono l'attuazione di procedure di *referral* al fine di garantire una risposta coordinata, immediata ed efficace a potenziali situazioni di sfruttamento lavorativo (nonché adeguata ai bisogni delle vittime) evitando sovrapposizioni, ritardi negli interventi, intoppi burocratici, nell'ambito di una cooperazione tra tutti i soggetti a diverso titolo competenti in materia di identificazione, protezione e assistenza.

Sulla scia della crescente attenzione verso il fenomeno e dell'impulso dato dalla legge 199/2016, l'oggetto prevalente indicato nei protocolli risulta essere il contrasto allo **sfruttamento lavorativo in generale** e/o allo **sfruttamento lavorativo/caporalato in agricoltura** (ciò riguarda, a titolo di esempio, alcuni protocolli promossi dalla Regione Toscana, Piemonte, Lazio, Basilicata, Sicilia, Abruzzo e Veneto). Accanto al settore agricolo, alcuni protocolli intendono contrastare lo sfruttamento in ambiti lavorativi meno esplorati, quali le **consegne a domicilio** ("Protocollo per la legalità e la sostenibilità ambientale e sociale nel settore delle consegne a domicilio" nell'area di Firenze, il "Protocollo territoriale tra comune di Modena e sindacati per promuovere condizioni di lavoro dignitose nel settore del food delivery" e quello della prefettura di Milano "Protocollo sperimentale di legalità contro il caporalato, l'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo nel settore del delivery food"), il **settore nautico o portuale** ("Protocollo specifico per la tutela dei lavoratori del settore nautico di La Spezia" e "Protocollo di intesa in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro in ambito portuale" della Prefettura di Trieste), quello **logistico** ("Carta metropolitana per la logistica etica" promossa nella città metropolitana di Bologna, "Protocollo per il superamento delle criticità della filiera della logistica" della Regione del Veneto e "Protocollo d'intesa per la legalità dei contratti di appalto nel settore della logistica" della prefettura di Milano) e financo quello della **contraffazione** ("Protocollo a tutela dell'economia legale, per il contrasto alla commercializzazione di prodotti contraffatti, al lavoro nero e all'abusivismo commerciale" del Trentino Alto Adige).

Altri ambiti oggetto di intervento dei protocolli riguardano specificamente le **vittime di tratta e/o i titolari di protezione internazionale** (a titolo di esempio: "Protocollo di intesa per l'identificazione e la protezione delle vittime di tratta e di forme di grave sfruttamento tra le/i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral" promosso dalla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Bologna, Tribunale di Bologna e Regione Emilia Romagna", "Protocollo d'intesa per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno della tratta e del grave sfruttamento lavorativo" della Regione Calabria, "Protocollo di identificazione e supporto dei minori vittime di tratta e di sfruttamento" di Save the Children e "Protocollo di intesa per favorire l'inserimento socio-lavorativo di richiedenti e titolari di protezione internazionale e altri cittadini stranieri in condizioni di vulnerabilità" promosso da Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero dell'Interno).

Numerosi risultano essere i campi di azione dei protocolli analizzati. Seppure con declinazioni e accenti diversi, le **principali linee di azione** menzionate sono:

- potenziamento delle attività ispettive;
- identificazione delle vittime (o potenziali vittime) di sfruttamento;
- promozione del lavoro agricolo di qualità, anche favorendo l'adesione delle imprese;
- attivazione di sportelli informativi;
- attivazione/implementazione di servizi di consulenza giuridico-amministrativa;

- incremento del numero di denunce;
- attivazione/implementazione di servizi di accoglienza integrata;
- informazioni e consulenza in materia di tratta e sfruttamento lavorativo;
- raccolta dati, studio e monitoraggio del fenomeno;
- promozione e diffusione della cultura della legalità e della sicurezza sul lavoro;
- attivazione di sportelli;
- attivazione di presidi medici itineranti;
- messa in campo di unità mobili;
- avvio di percorsi di coprogettazione;
- istituzione di tavoli contro lo sfruttamento;
- facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta;
- istituzione o rinnovo di specifici elenchi di prenotazione per il settore agricolo;
- costituzione di osservatori;
- progettazione partecipata di Piani di Azione Locale;
- attività di formazione degli operatori dei servizi coinvolti;
- realizzazione di campagne di comunicazione sociale e di sensibilizzazione;
- misure o agevolazioni in materia di trasporto pubblico;
- misure di accoglienza abitativa;
- utilizzo di aree o immobili di proprietà pubblica da destinare all'accoglienza dei lavoratori;
- collaborazione per attività investigativa;
- superamento degli insediamenti spontanei;
- scambio di informazioni e buone prassi.

1.6. La Strategia nazionale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e i suoi strumenti

1.6.1. Il Tavolo caporalato e il Piano triennale (2020-2022) di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato

Istituito nel dicembre 2018, il **Tavolo costituisce l'organismo di coordinamento a livello nazionale responsabile per l'indirizzo, la programmazione delle attività istituzionali e per il monitoraggio dell'attuazione degli interventi previsti nel Piano Triennale**¹¹⁴. Presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, riunisce tutti gli Enti istituzionali coinvolti, al fine di sviluppare una strategia di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato a livello nazionale e locale. Alle riunioni del Tavolo possono inoltre partecipare rappresentanti delle parti sociali e delle principali organizzazioni del Terzo Settore.

Il tavolo riveste dunque una funzione strategica, finalizzata a coniugare le azioni repressive volte all'emersione delle situazioni di illegalità presenti con interventi a carattere preventivo atti a fornire un'alternativa legale ai caporali, sostenibile da un punto di vista economico e sociale. Gli interventi sono attuati di concerto con le Regioni e gli Enti territoriali competenti e vanno declinati in piani d'azione territoriali che tengano conto delle necessità delle diverse aree del Paese.

In considerazione della complessità dei fenomeni trattati, il Tavolo è supportato da otto Gruppi di lavoro, dedicati ad altrettante tematiche prioritarie, in particolare: (i) Prevenzione, vigilanza e repressione del fenomeno del caporalato, (ii) Filiera produttiva agroalimentare, prezzi dei prodotti agricoli, (iii) Intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e valorizzazione del ruolo dei Centri per l'Impiego, (iv) Trasporti, (v) Alloggi e foresterie temporanee, (vi) Rete del lavoro agricolo di qualità, (vii) Banche dati, (viii) Protezione, prima assistenza e inserimento sociale e lavorativo delle vittime di sfruttamento lavorativo.

Il Piano Triennale (2020-2022)¹¹⁵, approvato dal Tavolo Caporalato il 20 febbraio 2020, **sviluppa la strategia nazionale di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura**. Il Piano è il risultato della concertazione tra tutti i membri e partecipanti alle riunioni del Tavolo Caporalato e dei Gruppi: istituzioni (a livello nazionale e locale), rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro del settore agricolo e alimentare, principali associazioni del Terzo settore.

Il Piano si basa su diverse linee di intervento, ricondotte all'interno di un disegno unitario che si traduce in un'azione sinergica e trasversale, basata su un modello di collaborazione inter-istituzionale fondato sulla legalità e sulla dignità del lavoro, come anche sul potenziamento degli investimenti nelle filiere agroalimentari. Esso prevede una strategia di attuazione articolata su tre diverse fasi: ad una prima fase di analisi del fenomeno, seguono gli interventi di natura emergenziale nelle aree più critiche per poi procedere ad una azione di sistema che abbraccia tutto il territorio nazionale. Quest'ultima è strutturata su quattro assi prioritari che riguardano: (i) prevenzione, (ii) vigilanza e contrasto al fenomeno, (iii) protezione e assistenza per le vittime, (iv) loro re-integrazione socio lavorativa. Per ognuno di tali assi, il Piano individua le azioni prioritarie da intraprendere (in un totale di 10 azioni di cui 7 dedicate alla prevenzione) che coinvolgono, in un modello di governance multilivello, le diverse amministrazioni a livello centrale, regionale e locale.

Le priorità tematiche del Piano sono state affidate a sei Gruppi dedicati, coordinati da un capofila competente in materia ed aperti alla partecipazione dei principali attori interessati, provenienti

¹¹⁴ Istituito con l'art. 25 quater del D.L. 119/2018 e convertito dalla l. n.136 del 17 dicembre 2018 è stato prorogato sino al 3 settembre 2025 con il Decreto Interministeriale del 17 giugno 2022.

¹¹⁵ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/contrasto-allo-sfruttamento-lavorativo-e-al-caporalato/pagine/default>

dalle altre istituzioni, dalle organizzazioni internazionali, dalle parti sociali, dalle associazioni del Terzo Settore¹¹⁶. In particolare alla prevenzione sono dedicate le seguenti azioni: (i) costituzione di un sistema informativo integrato, analisi dei fabbisogni di manodopera nelle diverse aree territoriali basata su un calendario delle colture stagionali; (ii) investimenti in innovazione per le aziende agricole, valorizzazione dei prodotti agricoli e contrasto alla concorrenza sleale; (iii) rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità; (iv) pianificazione dei flussi, trasparenza nelle procedure di intermediazione nel mercato del lavoro agricolo; (v) soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori; (vi) soluzioni di trasporto adeguate alle esigenze del lavoro in agricoltura; (vii) campagna di comunicazione e promozione del lavoro dignitoso. È prevista poi un'azione specifica (viii) di rafforzamento delle attività di vigilanza e contrasto sullo sfruttamento lavorativo nel settore agricolo; un'azione dedicata (ix) alla protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo attraverso la costituzione di un sistema di servizi integrati di riferimento (referral); e infine l'ultima azione (x) riguarda il reinserimento socio-lavorativo delle vittime.

Per quanto riguarda la governance multi-livello della strategia contenuta nel Piano Triennale, al Tavolo Caporalato spetta una funzione di indirizzo e coordinamento a livello nazionale. Le azioni devono essere attuate di concerto con le Regioni e gli Enti locali; questi ultimi, in particolare, rivestono un ruolo strategico e consentono di migliorare, attraverso la redazione di piani d'azione, il radicamento territoriale del Piano stesso individuando gli interventi più adatti ai diversi contesti. Il Piano Nazionale ha, infatti, previsto che i Comuni definiscano e implementino Piani Locali Multi-settoriali contribuendo così alla configurazione di una più efficace governance territoriale, declinando le azioni previste dal Piano triennale in base alle peculiarità che caratterizzano i contesti locali.

1.6.2. Le linee guida nazionali

Linee guida in materia di identificazione, protezione, assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura

Il 7 ottobre 2021 la Conferenza Unificata ha sancito l'accordo per l'adozione delle nuove Linee-Guida nazionali in materia di identificazione, protezione, assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura, redatte nell'ambito del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020 – 2022)¹¹⁷. Le Forze dell'ordine, gli organi preposti alla vigilanza e ispezione, le parti sociali, gli organismi della società civile e tutti i soggetti che, a vario titolo, si occupano di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento, anche lavorativo, sono elementi chiave di questo sistema.

L'obiettivo delle Linee-Guida è quello di definire i principi generali per la realizzazione di un **meccanismo nazionale di referral** a trazione pubblica in materia di identificazione, protezione, assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura, al fine di creare un modello di intervento che faccia crescere la fiducia delle vittime nelle istituzioni e spezzi le catene dello sfruttamento. Il presupposto è che per raggiungere risultati duraturi e garantire una risposta

¹¹⁶ In particolare, le attività del Gruppo coordinato dall'Ispettorato nazionale del lavoro e dal Comando Carabinieri tutela del lavoro si sono concentrate sulla prevenzione, sulla vigilanza e sul contrasto del fenomeno dello sfruttamento lavorativo e del caporalato; il Gruppo coordinato dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha dedicato la propria attività ad interventi sulla filiera produttiva agroalimentare e sui prezzi dei prodotti agricoli. Nell'ambito del Gruppo coordinato dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, i lavori sono stati dedicati al tema dell'intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, soprattutto in relazione alla valorizzazione del ruolo cruciale svolto dal servizio pubblico per l'impiego. Con il coinvolgimento dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale e di rappresentanti della Cabina di Regia, è stato trattato il tema della Rete del lavoro agricolo di qualità. Due Gruppi sono stati dedicati rispettivamente al tema dei trasporti, con il coordinamento della Regione Basilicata, trattandosi di una competenza regionale e al tema degli alloggi per i lavoratori, con il coordinamento dell'Associazione nazionale comuni italiani, alla luce del ruolo che gli Enti locali rivestano in materia di accoglienza.

¹¹⁷ <https://www.integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2030/Identificazione-protezione-assistenza-delle-vittime-di-sfruttamento-lavorativo-in-agricoltura>

coordinata, immediata ed efficace evitando sovrapposizioni e/o ritardi negli interventi occorra “mettere a sistema le diverse politiche pubbliche capaci di incidere positivamente - in via diretta o indiretta - nelle azioni di prevenzione, supporto, integrazione e accompagnamento al lavoro di qualità” rivolte a tutte le vittime (o potenziali vittime) di sfruttamento lavorativo sull'intero territorio nazionale.

In sintesi, i punti cardine delle Linee Guida sono:

- la promozione di un sistema di governance e di coordinamento per l'attuazione di un Meccanismo nazionale di riferimento (referral) a trazione pubblica;
- la definizione di vittima di sfruttamento lavorativo;
- l'individuazione di procedure e misure operative comuni suddivise in fasi (identificazione preliminare e formale, protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo) e dei relativi soggetti responsabili;
- il trattamento di tutela, assistenza e accesso ai servizi delle vittime di sfruttamento lavorativo;
- raccomandazioni in termini di informazione e sensibilizzazione, formazione e rafforzamento delle competenze dei servizi e degli attori coinvolti.

Fra i principi generali delle Linee Guida emerge la necessità di distinguere tra una fase di identificazione preliminare, finalizzata allo screening iniziale della potenziale vittima, e una di tipo formale volta a tutelare la vittima identificata come tale, così da costruire un sistema che consenta il passaggio rapido da una fase all'altra anche attraverso l'utilizzo delle strutture e dei meccanismi già esistenti¹¹⁸.

La successiva fase di referral e accesso ai servizi consiste nella presa in carico della vittima di sfruttamento lavorativo e nell'erogazione dei servizi di protezione e assistenza che possono comprendere: analisi dei bisogni, valutazione preventiva del rischio, accesso ai servizi di base (vitto e alloggio, assistenza sanitaria di base e specialistica, assistenza legale gratuita, ecc.), mediazione culturale, periodo di recupero e riflessione, misure specifiche per cittadini di Paesi terzi senza permesso di soggiorno.

La fase di accesso ai rimedi prevede che le vittime di sfruttamento lavorativo possano ottenere un risarcimento tramite un procedimento penale, un procedimento civile per danni fisici e morali o un procedimento giudiziario in materia di lavoro per il pagamento delle retribuzioni arretrate. Parallelamente è prevista l'attuazione di azioni di protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo attraverso interventi di orientamento ai servizi sociali locali e regionali al fine di ottenere supporto in relazione alla condizione alloggiativa, economica, psicologica, sanitaria e legale aderendo anche a programmi di assistenza a lungo termine e di reinserimento socio-lavorativo.

Gli enti locali hanno la facoltà di promuovere iniziative o programmi specifici, anche istituendo strutture ad hoc volte a favorire l'accesso delle potenziali vittime di sfruttamento lavorativo al periodo di recupero e riflessione.

Le linee-guida per l'operatività su tutto il territorio nazionale degli standard abitativi minimi previsti dalla normativa

Il 21 marzo 2024 la Conferenza Unificata ha sancito l'accordo per l'adozione delle “Linee-guida per l'operatività su tutto il territorio nazionale degli standard abitativi minimi previsti dalla normativa”, redatte in coerenza con le previsioni del “Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso (2022 – 2025)”.

L'obiettivo delle Linee guida è quello di fornire gli indirizzi normativi e di policy nonché raccomandazioni operative per la predisposizione di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori

¹¹⁸ Le Linee guida precisano che l'identificazione preliminare può essere effettuata da chiunque abbia il ragionevole dubbio di trovarsi di fronte a una vittima di sfruttamento (personale ispettivo o di vigilanza, magistratura, forze dell'ordine, personale delle questure e delle prefetture, operatori sociali del terzo settore e dei servizi socio-sanitari, sindacati, operatori delle strutture di accoglienza e delle commissioni territoriali, tutori di MSNA, ecc.) mentre quella formale spetta a funzionari o magistrati nell'ambito di attività di indagine e al personale di enti locali o soggetti privati abilitati alla realizzazione dei programmi di emersione, assistenza e integrazione ai sensi dell'art. 18 d.lgs. 286/98.

agricoli, mutate dalle evidenze e buone pratiche già avviate in alcuni territori nei quali le manifestazioni di lavoro irregolare, con particolare riferimento agli stranieri nel settore agricolo, sono maggiormente alimentate anche dalla proliferazione di insediamenti abusivi. Il documento vuole rappresentare uno strumento di lavoro flessibile, con un menu di azioni e dispositivi adattabili alle diverse situazioni, a supporto di istituzioni, enti del Terzo settore, organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e sindacati e altri attori sociali, anche ai fini della prevenzione della creazione degli insediamenti informali e del superamento di quelli esistenti.

Le linee guida contengono un paragrafo dedicato alle “Raccomandazioni operative” elaborate a partire dalle esperienze già avviate in alcuni territori e articolate per ambito tematico, con riferimento all’approccio sistemico per il supporto all’inclusione abitativa dei lavoratori agricoli¹¹⁹, alle misure per facilitare l’accesso all’alloggio¹²⁰ e alle azioni di sensibilizzazione e monitoraggio. Tutte le azioni proposte devono essere intese come interconnesse e complementari.

1.6.3. Il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025

In continuità con il Piano di contrasto al caporalato e in linea con gli obiettivi del PNRR, il “**Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso 2023-2025**”, adottato dal Ministero del Lavoro con DM del 19 dicembre 2022, n. 221 e successivamente modificato con DM n. 57 e n. 58 del 6 aprile 2023¹²¹, si propone di contrastare trasversalmente il fenomeno del lavoro sommerso in tutti i settori economici interessati, prevenendo l’attuazione di alcune delle linee di indirizzo precedentemente individuate dal Piano Caporalato con specifici dispositivi e declinando alcune azioni prioritarie all’interno di più ampie linee di intervento.

L’interconnessione sussistente tra i Piani si esprime quindi su due livelli:

- attraverso la partecipazione dei **medesimi attori istituzionali** agli organi attuativi previsti dai due Piani (Tavolo di contrasto al caporalato e Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso);
- mediante **l’integrazione e attuazione di alcune delle linee di indirizzo** precedentemente individuate dal Piano di contrasto al caporalato all’interno del Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso.

In particolare, in linea con le indicazioni del PNRR, il Piano nazionale delinea azioni volte a:

A) affinare le tecniche di raccolta e le modalità di condivisione dei dati sul lavoro sommerso, volto a migliorare la conoscenza del fenomeno da parte di tutte le autorità competenti, la creazione di reti inter-istituzionali di cooperazione, anche informatica, tra le autorità finalizzate a condividere il patrimonio

¹¹⁹ Tale approccio comprende: ricorso a un’ottica di intervento multilivello; sottoscrizione di accordi e protocolli tra istituzioni, terzo settore, organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e sindacati; interventi di governance per l’attivazione di reti locali; analisi di contesto; costituzione di gruppi di lavoro finalizzati alla mappatura delle situazioni di disagio abitativo; raccordo con le misure di supporto sociale, sanitario e lavorativo implementate sul territorio; approccio intersezionale e attento alla dimensione di genere; coinvolgimento delle comunità locali.

¹²⁰ Le misure previste includono: costituzione di fondi di garanzia e di agenzie sociali per l’abitare; processi di rigenerazione urbana; riqualificazione e rivitalizzazione dei borghi rurali in sintonia con la Strategia Nazionale per le Aree Interne; utilizzo di foresterie e alloggi temporanei; sportelli territoriali di orientamento all’alloggio; azioni di intermediazione tra proprietari di alloggi privati e potenziali inquilini; incentivi in favore dei proprietari che mettono a disposizione abitazioni per i lavoratori stagionali; contributi per l’affitto; processi sperimentali di ospitalità diffusa; azioni di supporto socio-educativo e mediazione dei conflitti nei contesti abitativi; implementazione di percorsi di accoglienza in azienda; sperimentazione di percorsi di inclusione alloggiativa in coabitazione con altri target.

¹²¹ In particolare, il D.M. n. 58 apporta modifiche e integrazioni al Piano e alla relativa tabella di marcia, introducendo la previsione di “azioni volte a favorire l’impiego regolare di lavoratori stranieri in agricoltura, attraverso il contrasto agli insediamenti abusivi e la promozione di azioni di politica attiva” e rafforzando le sinergie con il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura 2020-2022. Il D.M. n. 57 istituisce il “Comitato Nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso”, che ha il compito di coordinare e monitorare l’attuazione delle misure contenute nel Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso, nonché di vigilare sul rispetto della *Road map* attuativa.

informativo sul lavoro sommerso e favorire una più approfondita conoscenza dell'evoluzione del fenomeno in funzione di monitoraggio e prevenzione di possibili ed inediti scenari di irregolarità;

B) introdurre misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare, in maniera che i benefici dall'operare nell'economia regolare superino i costi del continuare ad operare nel sommerso;

C) realizzare una campagna informativa rivolta ai datori di lavoro e ai lavoratori, con il coinvolgimento attivo delle parti sociali, in linea con le più recenti iniziative adottate dalla Commissione Europea, per sensibilizzare i destinatari sul "disvalore" insito nel ricorso ad ogni forma di lavoro irregolare.

Si prevede inoltre:

D) una struttura di governance che assicuri una efficace implementazione delle azioni ed il monitoraggio sull'attuazione delle misure.

L'attuazione del Piano nazionale prevede il raggiungimento di due target quantitativi:

1. l'incremento nella misura almeno del 20% del numero di ispezioni rispetto al periodo 2019-2021 entro la fine del 2024;
2. la riduzione dell'incidenza del lavoro sommerso di almeno 2 punti percentuali nei settori economici interessati dal Piano nazionale.

Il 26 aprile 2024 il Ministero del lavoro ha pubblicato sul proprio sito il DM del 28 marzo 2024 n. 50 con cui viene costituito presso l'INL un nuovo gruppo di lavoro denominato task force istituzionale "Lavoro sommerso", che collaborerà nelle attività già previste dal Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025 e realizzate dal Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto al lavoro sommerso.

1.6.4. Il ruolo degli enti locali: i Piani Locali Multisetoriali

A livello di politiche pubbliche nazionali, come riportato nelle pagine che precedono, l'urgenza di affrontare il fenomeno del caporalato e sfruttamento lavorativo ha ispirato una programmazione di azioni mirate su tutto il territorio nazionale e l'adozione di strumenti specifici. Lo spirito di fondo è quello di implementare da un lato una **governance multidimensionale o multilivello** per l'attivazione di modelli efficaci di intervento della pubblica amministrazione, tramite il coordinamento tra le istituzioni, dall'altro una **governance multistakeholder territoriale**, con la creazione di reti e collaborazioni tra soggetti pubblici e privati e il raccordo tra le diverse progettualità attivate nei territori.

Come sopra illustrato, il Piano triennale (2020-2022) di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato ha assegnato ai Comuni il compito di definire e implementare **Piani Locali Multisetoriali (PLM)**, ossia specifici piani d'azione locali, come concreto strumento di attuazione a livello territoriale della strategia nazionale.

Nell'ambito della prima fase del Progetto InCas (Piano d'Azione a supporto degli Enti locali nell'ambito dei processi di Inclusione dei cittadini stranieri e degli interventi di Contrasto allo Sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato) realizzato da ANCI in partenariato con Cittalia e finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹²², otto Comuni (Albenga, Castel Volturno, Corigliano-Rossano, Lavello, Porto Recanati, Rovigo, Saluzzo e Siracusa) hanno realizzato in forma sperimentale dei processi mirati di pianificazione partecipativa che hanno portato alla definizione di altrettanti Piani Locali Multisetoriali di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al

¹²² Piano InCas – Inclusione dei cittadini stranieri e Contrasto allo Sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato <https://www.cittalia.it/piano-incas-inclusione-dei-cittadini-stranieri-e-contrasto-allo-sfruttamento-lavorativo-in-agricoltura-e-al-caporalato/>

caporalato, adottati formalmente tramite delibera di Giunta o di Consiglio Comunale, e presentati pubblicamente alla stampa e alla cittadinanza¹²³.

L'individuazione dei contesti locali su cui si è incentrata l'attività di approfondimento qualitativo e di network building finalizzata allo sviluppo dei PLM è avvenuta a partire dai risultati dell'indagine nazionale "Le condizioni abitative dei migranti che lavorano nel settore agroalimentare" che, grazie alla partecipazione di 3.851 Comuni rispondenti, rappresenta la prima mappatura nazionale finalizzata ad ottenere informazioni puntuali sul fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura nei vari contesti locali¹²⁴.

Per facilitare la definizione dei Piani nei Comuni coinvolti nella prima fase di InCaS, sono stati istituiti 36 gruppi di lavoro tematici a cui hanno partecipato 250 diverse organizzazioni (tra istituzioni, terzo settore, sindacati, associazioni datoriali e aziende agricole), per un totale di più di 110 incontri di rete, che hanno consentito agli Enti locali coinvolti di analizzare problemi e opportunità territoriali e di proporre soluzioni fattibili, sostenibili e coerenti con le politiche nazionali sul contrasto allo sfruttamento lavorativo in ambito agricolo nel loro territorio.

A partire dalle 10 azioni del Piano triennale, ciascun Comune ha elaborato, attraverso un approccio partecipato, una serie di azioni multisettoriali in base alle proprie specificità territoriali. Vale la pena sottolineare che tutti i Comuni coinvolti hanno individuato come prioritaria l'attuazione di interventi per favorire l'inclusione abitativa (azione 5 del Piano) dei lavoratori agricoli, essendo nella quasi totalità dei casi interessati da insediamenti informali; tra le altre azioni prioritarie indicate dalla maggioranza dei comuni vi sono poi la realizzazione di interventi di sensibilizzazione e comunicazione (azione 7 del Piano), con la partecipazione delle comunità straniere e la costruzione di un sistema di servizi integrati (referral) per la protezione e prima assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura e per il loro reinserimento socio-lavorativo (azioni 9 e 10).

La dote di InCaS, con la realizzazione dei Piani locali multisettoriali, costituisce una leva importante anche per altre realtà territoriali, fornendo strumenti ed esempi concreti per l'attivazione e gestione di processi di pianificazione partecipata a livello locale sul delicato tema del contrasto allo sfruttamento lavorativo anche in altri settori lavorativi.

¹²³ I PLM sono stati pubblicati nel mese di dicembre 2023 e sono consultabili al seguente link: <https://www.cittalia.it/tutte-le-categorie-cittalia/notizie/documenti-cittalia/progetto-incas-ecco-i-piani-locali-multisettoriali-di-contrasto-allo-sfruttamento-lavorativo-in-agricoltura-e-caporalato-adottati-dai-comuni-che-hanno-partecipato-al-progetto/>

¹²⁴ Vedi <https://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Documents/Rapporto-Le-condizioni-abitative-dei-migranti-settore-agroalimentare.pdf>.

Capitolo 2

L'INDAGINE SERVIZI E STRUMENTI DI GOVERNANCE DEI COMUNI PER SOSTENERE LE VITTIME DI SFRUTTAMENTO LAVORATIVO PRINCIPALI RISULTATI DELL'INDAGINE

2.1. Premessa metodologica

La ricerca sui *servizi e strumenti di governance dei Comuni per sostenere le vittime di sfruttamento lavorativo*, della quale verranno presentati i risultati preliminari nelle pagine che seguono, fa parte di un complesso disegno conoscitivo e al contempo di impegno istituzionale che ha già visto impegnate negli anni scorsi Anci/Cittalia in stretta collaborazione con il MLPS in attività volte a fronteggiare il fenomeno dello sfruttamento lavorativo e caporalato¹²⁵.

L'indagine, che ha coinvolto tutti i Comuni italiani con una popolazione superiore a 15.000 abitanti, è stata preceduta da una dettagliata analisi di contesto, utile a definire il disegno di ricerca e a strutturare un questionario completo ed esaustivo, in grado di restituire una fotografia generale circa l'impegno e l'apporto dei Comuni alla strategia nazionale di prevenzione, contrasto e supporto alle vittime di sfruttamento. Dopo una preliminare ricostruzione del modello teorico di sfruttamento e della cornice normativa, insieme all'analisi della letteratura di settore sullo sfruttamento lavorativo nei diversi settori produttivi, sono stati ripercorsi i principali passaggi relativi alla politica nazionale soffermandosi sugli strumenti adottati (Tavolo caporalato, Piano triennale 2020-2022, Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione, assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura, Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025), al fine di contestualizzare all'interno di questo quadro gli interventi e le misure realizzate a livello locale.

In questa prima fase della ricerca, all'analisi di contesto è seguito il lavoro di costruzione dello strumento di rilevazione svolto in stretto raccordo con Anci e il MLPS sia nella individuazione delle tematiche di interesse, sia nella condivisione degli aspetti metodologici connessi. Una volta completato, il *Questionario d'indagine* è stato sviluppato informaticamente e parallelamente redatta la *Guida alla compilazione*. Successivamente, al fine di verificare le funzionalità e individuare eventuali criticità di rilevazione, è stato realizzato (dal 24 aprile al 10 maggio 2024) un primo test attraverso un'indagine pilota su un numero circoscritto di Comuni (di grandi, medie e piccole dimensioni, distribuiti nelle varie aree territoriali del Paese)¹²⁶. Una volta raccolti i feedback e operate alcune modifiche al questionario e agli strumenti di accompagnamento suggerite dagli Enti si è giunti alla versione definitiva del **questionario articolato in 8 sezioni**.

Nella prima sezione (**sezione A**) sono raccolte le informazioni sul Comune (denominazione e rispettivo codice ISTAT, da un apposito menù a tendina) e sul rispondente (ruolo e recapiti istituzionali, trattati nel rispetto della privacy). I recapiti dei responsabili della compilazione sono

¹²⁵ Per rispondere alla necessità prioritaria di rilevare dati completi e uniformi sulle condizioni lavorative e abitative dei lavoratori agricoli stranieri su tutto il territorio nazionale, nell'ambito delle scorse annualità del progetto InCaS, Anci e Cittalia hanno provveduto a realizzare, in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la prima mappatura nazionale sulle condizioni abitative dei lavoratori agricoli stranieri che ha consentito, in base alle evidenze emerse, di selezionare i territori dove convogliare risorse per interventi di approfondimento conoscitivo, programmatico e progettuale volti al miglioramento delle critiche condizioni rilevate. Si veda il Rapporto integrale di ricerca *Le condizioni abitative dei migranti che lavorano nel settore agro-alimentare* (2022), <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Rapporto-INCaS-compressed.pdf>

¹²⁶ I Comuni pilota sono stati supportati nell'attività di lettura e compilazione del questionario online. Nello specifico, a seguito dell'invio di una comunicazione personalizzata contenente il link al questionario online, la versione pdf del questionario e la guida alla compilazione, vi è stato un primo passaggio con i referenti comunali indicati dall'Amministrazione per l'illustrazione degli obiettivi dell'indagine e della fase pilota in particolare. A questo è poi seguito un momento specifico, appositamente programmato per ciascun Comune, per un supporto operativo alla compilazione e la raccolta di un feedback sulla compilabilità (tecnica e concettuale) del questionario.

stati poi utili e necessari, in fase di elaborazione, per richiedere eventuali chiarimenti e integrazioni in merito alle informazioni fornite.

La **sezione B** del questionario si compone di un unico item finalizzato a rilevare se il Comune abbia attivato sul proprio territorio (direttamente in qualità di ente promotore o coinvolto in iniziative di altri enti) servizi, progetti e strumenti di governance per prevenire e contrastare lo sfruttamento lavorativo e/o sostenerne le vittime o potenziali vittime (che risultino attivi al momento della rilevazione). Una nota esplicativa riporta puntualmente le definizioni dei tipi di intervento, ribadendo che sono da considerarsi sia servizi, progetti e strumenti di governance direttamente e nominalmente focalizzati al contrasto dello sfruttamento lavorativo, sia quelli istituiti per finalità collaterali, legate all'assistenza e al supporto di persone in condizioni di marginalità sociale o di contrasto a fenomeni di sfruttamento e illegalità (ad esempio per il contrasto e la prevenzione di fenomeni di tratta e di sfruttamento della prostituzione) che – anche parzialmente – hanno tra le proprie attività o finalità le questioni inerenti lo sfruttamento lavorativo¹²⁷. Qualora i Comuni non abbiano attivato o non siano stati coinvolti nell'attivazione di servizi, progetti e strumenti di governance, la compilazione del questionario prosegue direttamente con la **sezione F**.

La **sezione C** è finalizzata a raccogliere informazioni più dettagliate sui **servizi** per prevenire e contrastare lo sfruttamento lavorativo e/o per sostenerne le vittime o potenziali vittime realizzati dal Comune o nell'ambito dei quali è attivamente coinvolto. Per ciascun servizio che il rispondente dichiara di aver attivato, si apre una apposita scheda che raccoglie informazioni sia sul servizio stesso (denominazione, descrizione, carattere temporale del servizio, durata, anno di attivazione, ulteriori soggetti eventualmente coinvolti, estensione territoriale, destinatari, fonti di finanziamento, attività realizzate, principali punti di forza, potenziali aspetti di miglioramento) sia sulle vittime/potenziali vittime entrate in contatto con il servizio e/o prese in carico (numerosità, genere, nazionalità o area geografica di provenienza, condizione di soggiorno, fascia di età).

La **sezione D** riguarda invece gli **strumenti di governance** attivati dal Comune per prevenire, contrastare lo sfruttamento lavorativo e/o per sostenerne le vittime o potenziali vittime (nello specifico: protocolli d'intesa/accordi formali; piani locali/documenti di programmazione locale; tavoli di lavoro/coprogettazione; osservatori locali sullo sfruttamento lavorativo; eventuali ulteriori strumenti). Per ciascuno strumento che si dichiara di aver attivato, è stata prevista una specifica

¹²⁷ Nello specifico, sul Questionario era evidenziato che:

- *i Servizi*: includono tutti gli interventi implementati dal Comune o nei quali il Comune è coinvolto attivamente relativi al fenomeno dello sfruttamento lavorativo. Tali attività, di carattere strutturale, temporaneo o emergenziale, possono comprendere azioni di analisi, studio, ricerca, monitoraggio, informazione e sensibilizzazione delle comunità locali, così come interventi di consulenza legale, supporto psicologico, sociale, economico, alloggiativo, socio-sanitario e programmi di formazione professionale in favore di vittime e potenziali vittime di sfruttamento;

- *gli Strumenti di governance*: comprendono l'insieme di politiche, normative e accordi interistituzionali volti a prevenire lo sfruttamento lavorativo, oltre che a coordinare, raccordare e rendere complementari gli interventi territoriali in questo ambito e a far emergere la presenza di vittime e potenziali vittime di sfruttamento lavorativo e migliorarne le condizioni di vita. Tra gli strumenti di governance rientrano a pieno titolo: i protocolli d'intesa, i piani locali, i documenti di programmazione, le reti territoriali, i tavoli di lavoro/coprogettazione, gli osservatori locali e qualsiasi altro documento, accordo o dispositivo di lavoro che favorisca la partecipazione di diversi Enti nel perseguimento dell'obiettivo di contrastare lo sfruttamento lavorativo e migliorare la condizione di vittime e potenziali vittime di sfruttamento lavorativo.

- *i Progetti*: includono iniziative specifiche, implementate dal Comune o nelle quali il Comune è coinvolto, che spesso vedono la collaborazione di più stakeholder (istituzioni, Enti Locali, Enti del terzo settore, imprese, associazioni datoriali, sindacati, ASL, Università, centri di studio e ricerca, etc.), mirate a prevenire e combattere lo sfruttamento lavorativo e a supportare le vittime e potenziali vittime di sfruttamento lavorativo. Così come i già citati servizi, i progetti possono includere azioni di analisi, studio, ricerca, monitoraggio, informazione e sensibilizzazione delle comunità locali, così come interventi di consulenza legale, supporto psicologico, sociale, economico, alloggiativo, socio-sanitario e programmi di formazione professionale in favore di vittime e potenziali vittime di sfruttamento lavorativo.

Al fine di meglio chiarire l'ambito di riferimento, nella Guida alla compilazione sono altresì riportati, a titolo esemplificativo e non esaustivo, diversi tipi di intervento.

scheda di approfondimento, a seconda della tipologia¹²⁸.

La **sezione E** rileva invece informazioni sui **progetti** di prevenzione, contrasto e sostegno che il Comune dichiara di aver attivato (o nella cui realizzazione è coinvolto attivamente) in termini di denominazione, descrizione, anno di inizio e conclusione, soggetto capofila, ulteriori soggetti coinvolti, estensione territoriale, fonti di finanziamento, attività realizzate, platea di beneficiari e caratteristiche delle vittime/potenziali vittime entrate in contatto e/o prese in carico dal progetto (numerosità, genere, nazionalità o area geografica di provenienza, condizione di soggiorno, fascia di età). Al termine di ciascuna scheda compresa nelle sessioni C, D e E è stato previsto uno spazio in cui indicare i link di riferimento al singolo servizio, strumento di governance, progetto descritto o in cui allegare documentazione utile alla loro descrizione.

Lo scopo della **sezione F**, rivolta a tutti i Comuni quindi anche a quelli che non hanno attivato alcun intervento, è quello di comprendere quali siano sul territorio comunale i comparti lavorativi maggiormente interessati dallo sfruttamento lavorativo e stimare l'entità del fenomeno a partire dal numero delle vittime/potenziali vittime entrate in contatto con i servizi presenti. Nello specifico, allargando lo sguardo al di là del comparto agricolo, si chiede di indicare i settori economici più a rischio di sfruttamento lavorativo e di specificare per ciascuno di essi le tipologie prevalenti di impiego fra le vittime e/o potenziali vittime (lavoro continuativo, stagionale, occasionale). Sempre attingendo all'esperienza e conoscenza del territorio da parte dell'Ente locale, si indaga poi sulle condizioni di lavoro e di vita che rappresentano i fattori di rischio più diffusi legati allo sfruttamento, sulle caratteristiche delle vittime/potenziali vittime entrate in contatto e/o prese in carico dagli Uffici e dai servizi comunali (in termini di numerosità, genere, provenienza, condizione di soggiorno, fascia di età) e sull'eventuale presenza sul territorio di ulteriori servizi, progetti e/o strumenti di governance che non coinvolgono l'Amministrazione comunale.

Infine, nella **sezione G** si rilevano sia le attività di formazione sul tema seguite dal personale comunale nel 2023, sia i fabbisogni formativi in merito alle policy e agli interventi di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo, chiedendo di specificarne gli ambiti tematici. Il questionario si chiude con una domanda a risposta libera (**sezione H**) che consente al referente comunale che ha materialmente curato la compilazione del questionario di inserire note, osservazioni o commenti.

Parallelamente alla definizione degli strumenti di rilevazione, sul fronte comunicativo e promozionale dell'indagine, è stata creata una *pagina web* sul sito di Cittalia dedicata all'indagine e sono stati predisposti i comunicati stampa e social nonché inviate le comunicazioni istituzionali a tutti i componenti delle Commissioni immigrazione e welfare di Anci, alle Anci regionali e ai Comuni enti titolari di progetto del Sistema di accoglienza e integrazione.

Durante la fase preparatoria della ricerca sono state, inoltre, *predisposte e pianificate le attività di assistenza* all'indagine attraverso la costituzione e formazione dei componenti dell'help desk

¹²⁸ Entrando nel dettaglio, la scheda relativa ai **protocolli d'intesa/accordi formali** chiede di indicare, oltre a denominazione e descrizione del contenuto, l'anno di sottoscrizione ed eventuale anno di conclusione, i soggetti aderenti, l'estensione territoriale, la platea di beneficiari, i temi trattati nel documento, le fonti di finanziamento e le attività previste. La scheda riferita ai **piani locali e ai documenti di programmazione locale** raccoglie informazioni su: denominazione, descrizione, anno di adozione ed eventuale anno di conclusione (ove previsto), estensione territoriale, principali temi trattati, ulteriori soggetti coinvolti nella pianificazione e/o realizzazione dell'intervento programmatico, eventuale realizzazione di attività di progettazione/programmazione partecipata nella fase di coinvolgimento degli altri soggetti territoriali, fonti di finanziamento degli interventi previsti. Nella scheda riferita ai **tavoli di lavoro** (consultivi, di confronto, di coprogettazione, etc...) viene richiesto di indicare: denominazione del tavolo, descrizione, anno di attivazione, soggetto promotore e ulteriori soggetti aderenti, estensione territoriale delle attività, principali temi trattati. Infine, la scheda relativa agli **osservatori** sullo sfruttamento lavorativo rileva informazioni su: denominazione osservatorio, descrizione, anno di attivazione, soggetto promotore, ulteriori soggetti aderenti, estensione territoriale delle attività, fonti di finanziamento.

dedicato al progetto di ricerca. Tutte le attività di invio mail e *recall* telefonico sono state preventivamente pianificate. In questa fase sono stati predisposti anche gli strumenti di monitoraggio costante e giornaliero sull'andamento della rilevazione e sullo stato d'avanzamento della raccolta dati.

La rilevazione è **iniziata il 13 maggio 2024** con l'invio della prima PEC nella quale i 737 Comuni italiani oggetto di indagine hanno ricevuto, insieme alla lettera d'invito da parte di Anci a firma del Delegato all'Immigrazione e Politiche per l'Integrazione, il *link per accedere alla piattaforma* dove compilare il questionario dell'indagine on-line, una guida dettagliata con tutte le istruzioni utili per la compilazione, la presentazione e descrizione del progetto e i riferimenti relativi all'help desk attivato a supporto dei Comuni (Questionario, Guida e Lettera di presentazione in *Appendice*). I Comuni, anche attraverso l'impegno costante delle Anci regionali e del Dipartimento immigrazione di Anci, sono stati invitati a partecipare alla rilevazione avvalendosi delle competenze degli assessorati e degli uffici che dispongono delle informazioni relative a servizi e interventi di prevenzione, contrasto e supporto alle vittime di sfruttamento lavorativo realizzate dalla propria Amministrazione. Per permettere la compilazione in tempi congrui al reperimento delle informazioni anche attraverso la consulenza di più persone o uffici, è stato strutturato un programma di compilazione del questionario online che consentiva di interrompere e salvare l'inserimento delle informazioni per poi riprenderla in un momento successivo.

L'attività di assistenza, presidio informatico e supporto alla compilazione è stata gestita da un *team di help-desk*, attivo dal 13 maggio al 31 luglio in tutti i giorni feriali dalle ore 9.00 alle ore 17.00. L'attività è stata gestita secondo due principali direttrici:

1. *inbound*: risposta a quesiti e comunicazioni provenienti dai Comuni per necessità di tipo contenutistico e/o tecnico;
2. *outbound*: sollecito alla compilazione del questionario.

L'attività di assistenza inbound è stata realizzata con un presidio continuativo avvalendosi di un numero telefonico di assistenza dedicato, una casella mail di assistenza e una casella PEC progettuale. In totale sono arrivate 224 telefonate di richiesta di supporto, 80 mail e le principali richieste di assistenza formulate dai Comuni hanno riguardato:

- richiesta di informazioni generali sull'indagine e sul progetto (31,9%);
- richiesta di inoltro della mail di invito alla compilazione a un differente indirizzo e-mail (18,4%);
- supporto informatico per l'accesso al questionario (14,1%);
- impegno alla compilazione entro i termini previsti e contestuale richiesta di chiarimenti generici (9,5%);
- supporto alla compilazione (3,9%).

Preme evidenziare che a partire da lunedì 13 maggio e sino al 16 luglio 2024 (ultima settimana di rilevazione) a tutti i Comuni è stato inviato un *promemoria mail con cadenza settimanale*, così come è stata realizzata l'*attività sistematica di sollecito telefonico* organizzata con un presidio continuativo. In particolare la gestione delle attività di sollecito (Outbound) realizzate attraverso contatti telefonici ripetuti, sono state rivolte dapprima (tra il 13 maggio e il 13 giugno) verso Comuni selezionati in base alla classe demografica (secondo 4 scaglioni progressivi), la collocazione geografica (su base regionale) o la sussistenza di alcune caratteristiche specifiche dell'Ente (es. capoluoghi di Regione, Provincia o Città Metropolitana Comuni con Progetti SAI attivi; Comuni con progettualità di settore attive precedentemente rilevate in fase di analisi di contesto). Successivamente, avvicinandosi alla scadenza per la compilazione inizialmente comunicata (30 giugno), sono stati intensificati i tentativi di contatto, con l'obiettivo di raggiungere almeno un contatto positivo con tutti i Comuni target della rilevazione. Nel mese di luglio, infine, sono stati effettuati tentativi plurimi di contatto telefonico settimanale con tutti gli Enti che ancora non avevano concluso la compilazione, avendo cura di contattare prioritariamente i Comuni che non avevano mai

fornito riscontro ai precedenti solleciti telefonici e/o mail e i Comuni delle Regioni che non avevano raggiunto la soglia di compilazione del 70%.

In totale sono state realizzate 3.572 *chiamate di sollecito* nel corso delle quali è stata effettuata un'attività di sensibilizzazione agli obiettivi della rilevazione e di promozione della compilazione entro i termini indicati. L'attività di sollecito ha previsto l'interazione iniziale con il personale dell'Ufficio Protocollo e – dove presenti – delle segreterie amministrative di supporto al Sindaco. A seguito del contatto con il personale di front office, gli operatori hanno richiesto di poter interagire con i presidi politici o amministrativi dei Servizi Sociali, ritenuti – per affinità tematica – gli interlocutori potenzialmente più equipaggiati, a livello informativo, per procedere a una proficua compilazione del questionario. A ogni modo, è stata lasciata totale libertà ai Comuni in merito all'individuazione della figura di responsabile della compilazione del questionario.

Gli operatori si sono interfacciati principalmente, come da intento, con il personale dei Servizi Sociali (63,7%); seguono per numero le interlocuzioni con il personale di staff del Sindaco (15,7%) e quello dell'Ufficio Protocollo (12,5%). Solo nel 3,2% le interlocuzioni sono avvenute con personale politico (Sindaci o Assessori). Il confronto con i referenti ha riguardato le modalità di compilazione del questionario, le scadenze e le modalità di reperimento dei dati presso ulteriori Enti o Uffici dell'Ente.

Tutto il periodo di rilevazione ha previsto un lavoro di sostegno e sensibilizzazione nei confronti dei Comuni e un monitoraggio costante e giornaliero sullo stato d'avanzamento dell'indagine attraverso una piattaforma che aggiornava ogni 6 ore i dati relativi alla compilazione dei questionari. Terminata la fase di raccolta è stato realizzato il controllo e l'elaborazione dei dati che verranno presentati nelle prossime pagine.

2.2. La partecipazione dei Comuni all'indagine

L'indagine InCas ha visto una grande partecipazione da parte degli Enti locali: difatti, su un universo di 737 Comuni, ben **603 (pari all'81,8%)** hanno completato e rinviato il questionario, fornendo preziose informazioni per la conoscenza del fenomeno dello sfruttamento lavorativo e la ricognizione delle soluzioni strategiche di contrasto messe in atto.

I 603 Comuni che hanno partecipato attivamente all'indagine compilando il questionario sono collocati soprattutto nel Nord-ovest (25,7%) e nel Sud (24,2%); la restante quota si distribuisce nel Centro (20,1%), nel Nord-est (19,9%) e nelle Isole (10,1%). Considerando l'ampiezza demografica, il 79,3% dei 603 Comuni rispondenti ha tra i 15.000 e i 50.000 abitanti, il 13,8% tra i 50.000-100.000, il 4,6% tra 100.000-200.000 e il 2,3% oltre 200.000.

Fig. 1. Distribuzione dei Comuni per area geografica

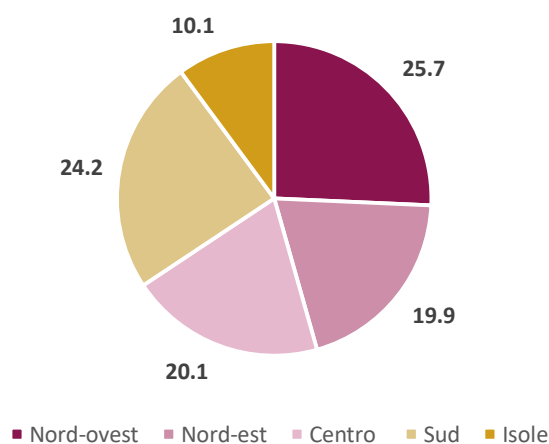


Fig. 2. Distribuzione dei Comuni per ampiezza demografica

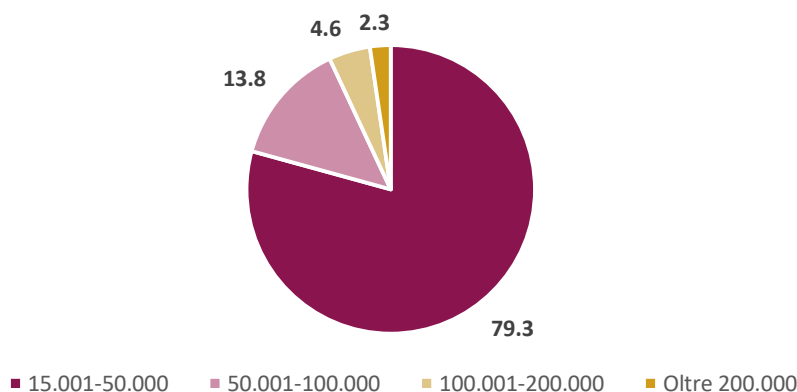


Fig. 3. Comuni partecipanti e non partecipanti all'indagine InCas



A livello di macro-aree geografiche, come illustrato nel grafico seguente, il tasso di partecipazione alla ricerca InCas risulta più elevato della media nazionale (pari all'81,8%) nel Nord-ovest (89,6%), nel Nord-est (86,3%) e, seppure di poco, nel Centro (82,3%) mentre nelle regioni del Sud e nelle Isole si attesta, rispettivamente, al 74,9% e 73,5%. Prendendo in considerazione l'ampiezza demografica, l'adesione all'indagine è risultata più elevata tra i Comuni di grandi dimensioni: hanno difatti compilato il questionario la totalità di quelli con popolazione superiore ai 200.000 abitanti (14 casi, che includono tutte le città metropolitane) e il 93,3% di quelli afferenti alla fascia di popolazione 100.000-200.000, mentre il tasso di partecipazione scende al 79,9% per i Comuni più piccoli con popolazione tra i 15.000-50.000 abitanti e all'87,4% per quelli con 50.000-100.000 abitanti.

Fig. 4. Incidenza dei Comuni per macro-area geografica

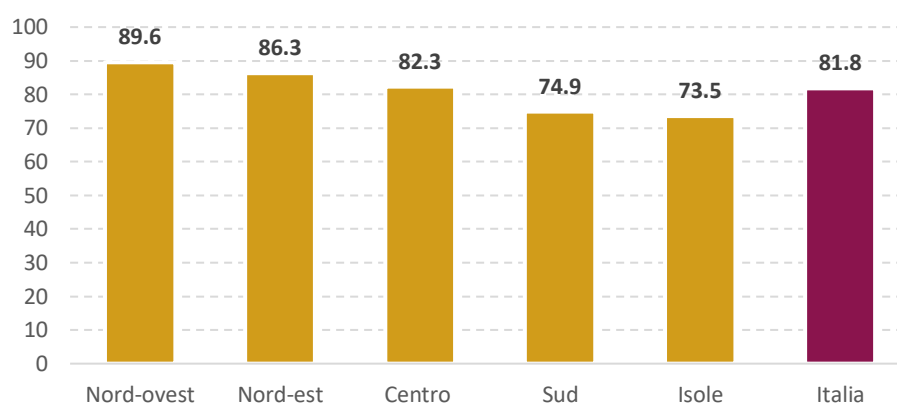
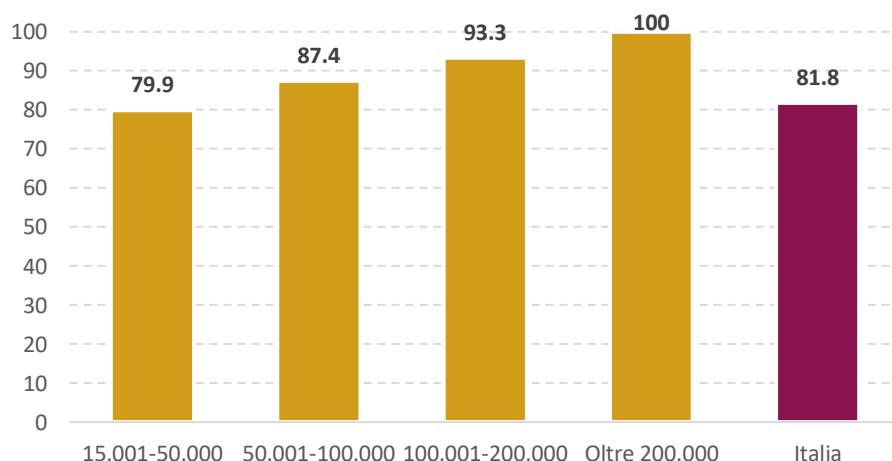


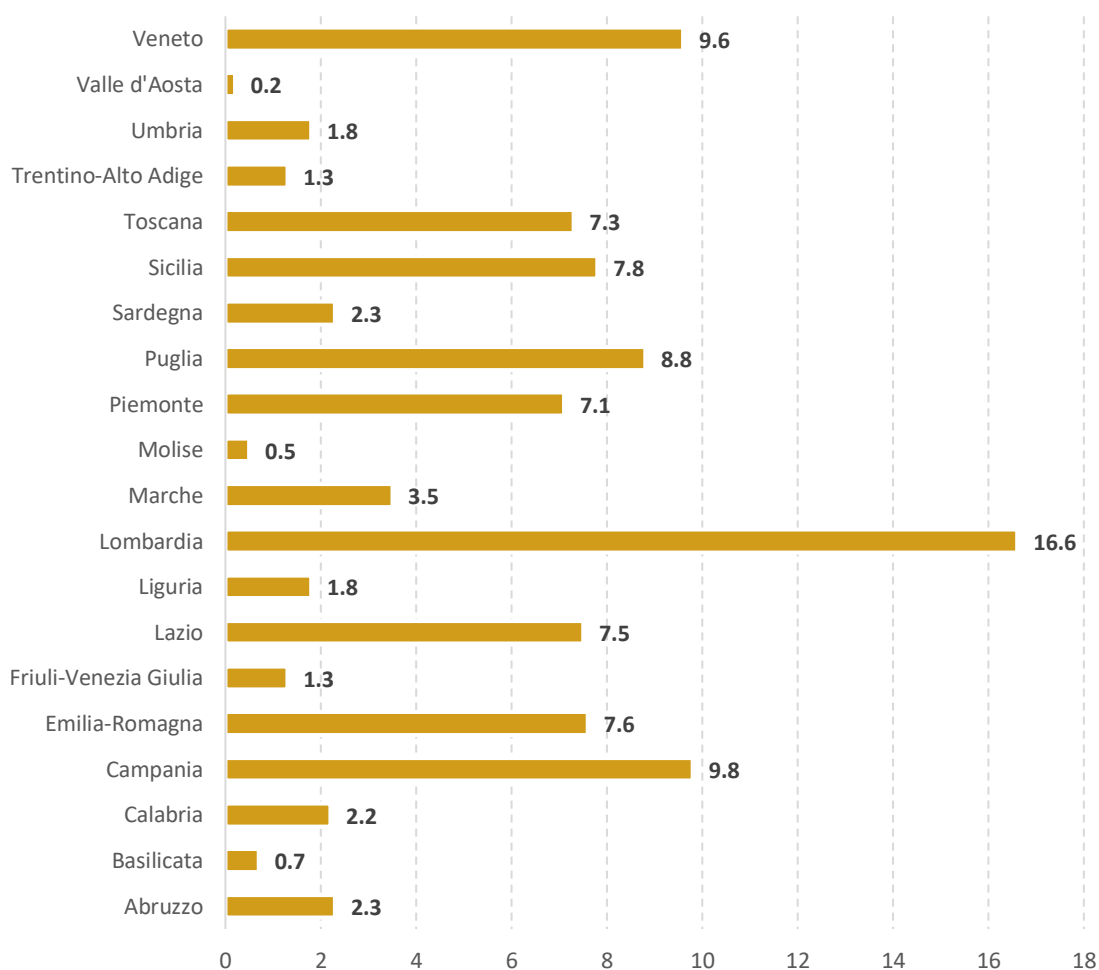
Fig. 5. Incidenza dei Comuni per ampiezza demografica



Scendendo nel dettaglio regionale, si osserva innanzitutto che i 603 Comuni rispondenti sono collocati soprattutto in Lombardia (16,6%), Campania (9,8%), Veneto (9,6%) e Puglia (8,8%) mentre le Regioni con minori Comuni partecipanti sono Valle d'Aosta, Molise e Basilicata (tutte al di sotto dell'1%). In termini di incidenza si può però rilevare che nelle Regioni che presentano un basso numero di Comuni al di sopra dei 15.000 abitanti (numero qui considerato, per comodità di analisi, inferiore a quindici), in tre casi si è ottenuta la piena adesione all'indagine (Liguria, Molise, Valle d'Aosta) mentre in altri il tasso di partecipazione è stato dell'80% (in Friuli-Venezia Giulia, Basilicata e Trentino) e del 73,3% (in Umbria).

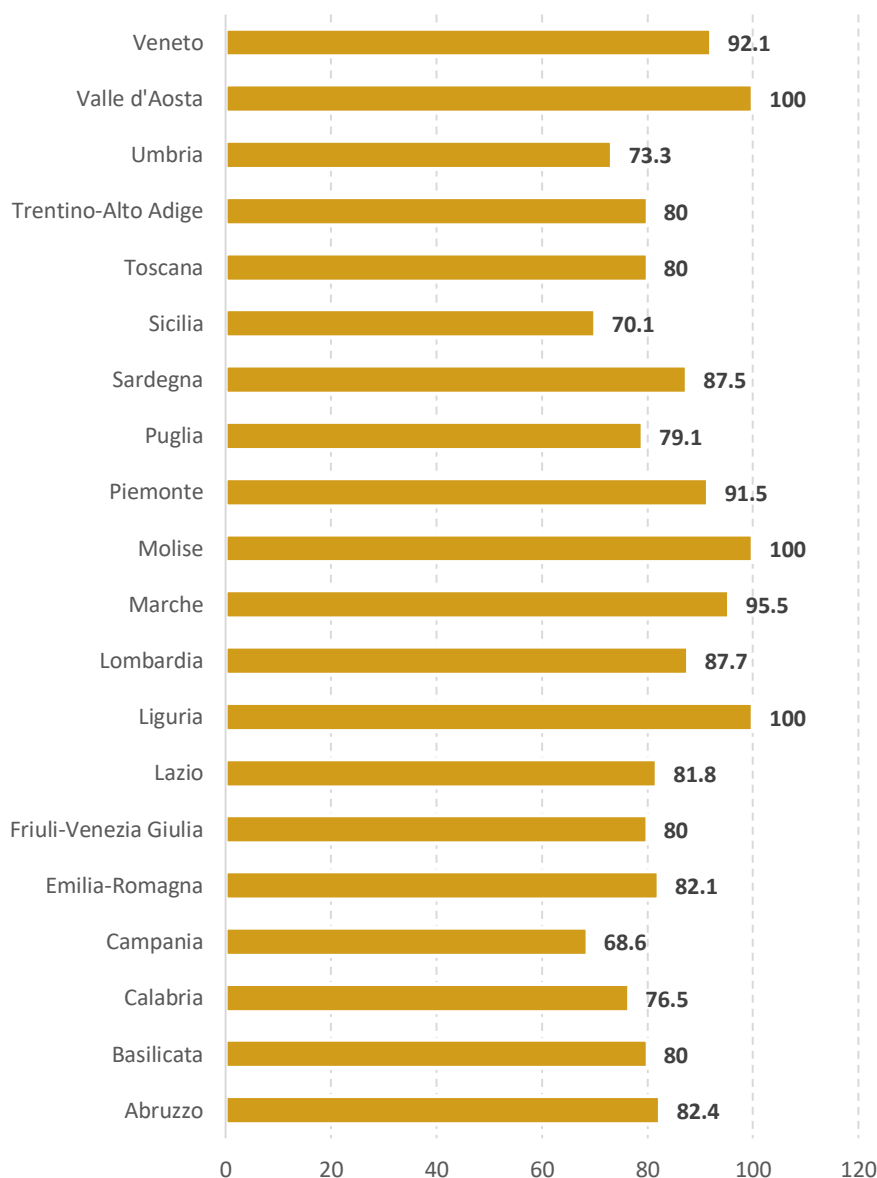
Al di là di questi casi specifici, le Regioni che hanno registrato i tassi di partecipazione più alti della media nazionale sono le Marche (con il 95,5%), il Veneto (con il 92,1%) e il Piemonte (91,5%), seguite a più larga distanza da Lombardia (87,7%) e Sardegna (87,5%). Inoltre, se si rilevano valori intorno alla media per Abruzzo (82,4%), Emilia-Romagna (82,1%), Lazio (81,8%), Toscana (80%) e Puglia (79,1%), nelle tre principali Regioni del Sud il tasso di partecipazione è stato al di sotto della media stessa: in Campania si attesta al 68,6% (hanno risposto 59 Comuni su 86), in Sicilia al 70,1% (47 rispondenti su 67) e in Calabria al 76,5% (13 rispondenti su 17)¹²⁹.

Fig. 6. Distribuzione dei Comuni per Regione



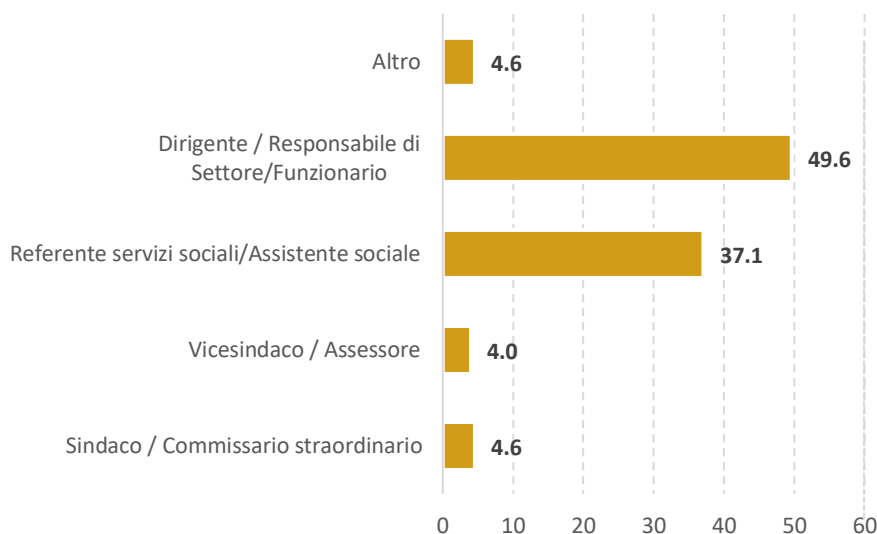
¹²⁹ Per quanto riguarda le tre principali Regioni del Sud, vanno tuttavia evidenziate significative differenze a livello provinciale. In particolare, partendo dalla Sicilia, nelle province di Ragusa e Siracusa, notoriamente interessate da gravi fenomeni di sfruttamento lavorativo in agricoltura, hanno partecipato all'indagine rispettivamente 7 Comuni su 7 e 7 su 9; parimenti, in Puglia hanno compilato il questionario 24 Comuni su 29 della provincia di Bari e 7 su 8 della provincia di Foggia mentre nel territorio di Barletta-Andria-Trani, anch'esso fortemente interessato da caporalato, sono stati 2 su 5. In Campania, Regione dove sono stati riscontrati maggiori problemi di partecipazione, hanno però risposto 12 su 16 Comuni della provincia di Salerno a fronte dei 9 su 16 del casertano. Passando poi ad altri territori dove sono stati riscontrati rilevanti episodi di sfruttamento lavorativo in settori diversi da quello agricolo, vediamo che in Lombardia i Comuni delle province di Brescia e Bergamo, dove il settore logistico è preponderante, hanno registrato una partecipazione del 100% mentre nel territorio di Milano e Monza e della Brianza il tasso è stato pari rispettivamente all'86% e al 75%. Allo stesso modo, in Emilia-Romagna, se tutti i Comuni della provincia di Bologna e di Reggio nell'Emilia hanno compilato il questionario, quelli della provincia di Modena sono stati 9 su 14. Si segnala, infine, la forte partecipazione dei Comuni appartenenti ad altre zone considerate critiche, quali la provincia di Latina (10 Comuni su 11), di Cuneo (7 su 7) e, nel Veneto, le province di Verona (14 su 14), Venezia (12 su 13) e Treviso (10 su 11).

Fig. 7. Incidenza dei Comuni per Regione



Nella stragrande maggioranza dei casi il questionario è stato compilato da dirigenti, responsabili di settore o funzionari (49,6%) o da referenti dei servizi sociali/assistenti sociali (37,1%) mentre solo l'8,6% dei rispondenti riveste un ruolo politico (nello specifico, sindaco/commissario straordinario: 4,6%; vicesindaco/assessore: 4%). Nella restante parte (4,6%), i compilatori sono rappresentati da istruttori amministrativi, addetti alla segreteria, collaboratori o altre figure impiegate. Tale dato non sorprende se si considera la natura dei quesiti proposti, che chiedevano di specificare interventi e tipologie di servizi di competenza dei servizi sociali, nonché conoscenze sulla diffusione del fenomeno dello sfruttamento e informazioni tecnico-amministrative normalmente in possesso del personale che opera in questo ambito.

Fig. 8. Figure che hanno compilato il questionario



Inoltre, per quanto concerne gli assessori, va precisato che le principali materie delegate afferiscono da un lato alle politiche sociali, dall'altro alle politiche del lavoro; allo stesso modo, la stragrande maggioranza dei settori/aree/uffici di competenza dei dirigenti/responsabili/funzionari compilatori sono quelli riferiti ai servizi sociali, variamente denominati (a titolo di esempio: Politiche culturali, sociali e alla persona; Qualità della vita; S.O. fragilità; Servizi sociali area famiglia, Minori, marginalità e immigrazione; Welfare servizi sociali e spor; Sociale, cultura, turismo; Servizi socio-educativi, Dipartimento ufficio benessere sociale, ecc.), seguiti da esigue rappresentanze di altri settori quali ad esempio: Affari generali e servizi istituzionali, Amministrativo- contabile, Statistica, Comunicazione, Attività economiche e commercio, ecc.

2.3. Il fenomeno dello sfruttamento lavorativo, i settori a rischio e le vittime/potenziati vittime entrate in contatto e/o prese in carico dai comuni

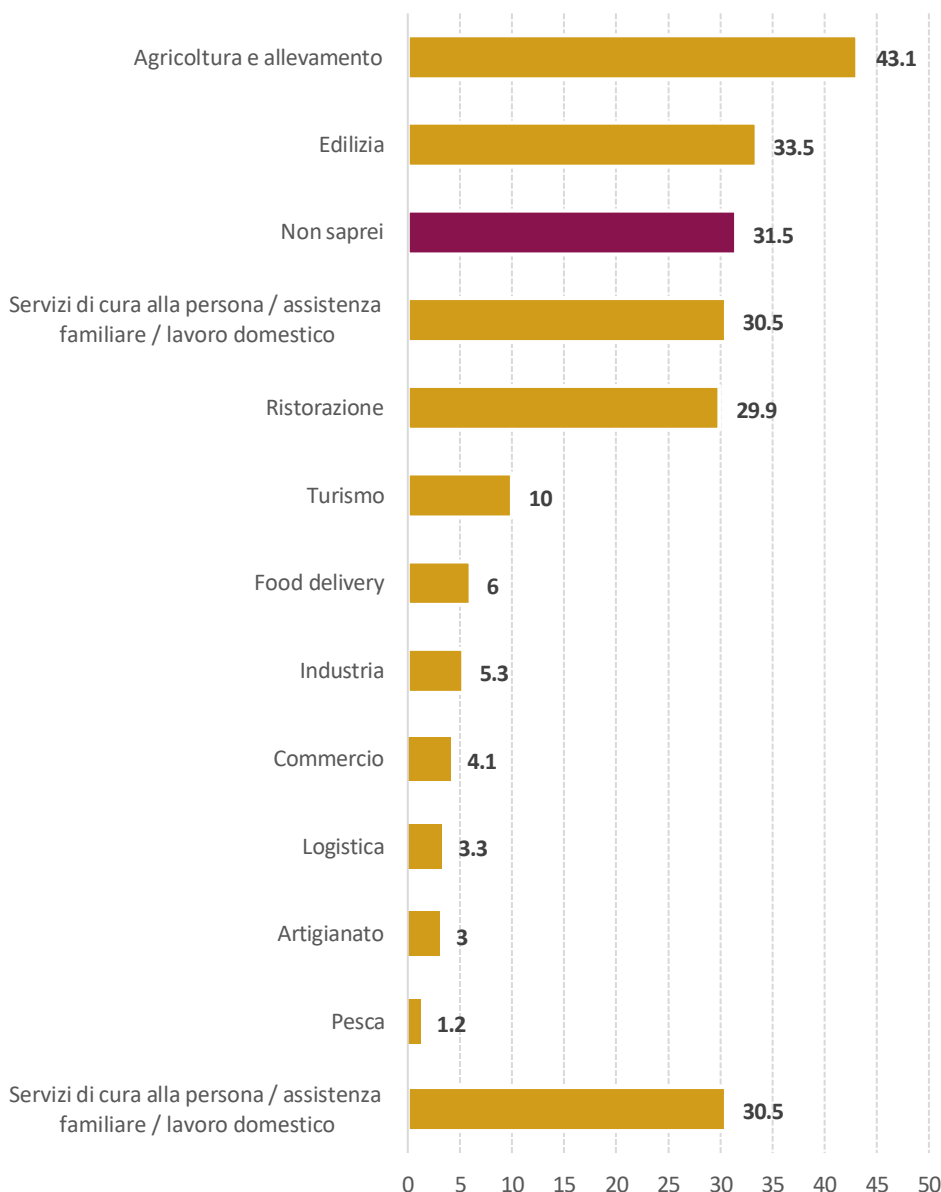
Nonostante l'attenzione crescente verso il significativo incremento di casi di caporalato e di sfruttamento lavorativo in settori produttivi diversi da quello agricolo (lavoro domestico, logistica, settore turistico-alberghiero, ristorazione, manifattura, edilizia, ecc.), la carenza di studi ed evidenze empiriche non consente di stimare l'incisività di tali pratiche e di tracciare un quadro nazionale d'insieme, seppure approssimativo. A partire da tale considerazione e in linea con il Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso 2023-2025, l'indagine InCas si propone di fare un approfondimento, oltre che sugli interventi realizzati, sulla presenza del fenomeno nei territori coinvolti, sugli ambiti di sfruttamento lavorativo e sulle forme in cui esso si manifesta (in termini di condizioni di vita e lavoro che costituiscono fattori di alto rischio), proprio a partire dalla conoscenza degli Enti locali.

In merito alla presenza di comparti lavorativi a rischio di sfruttamento lavorativo, dall'analisi dei dati emerge, innanzitutto, che il 68,5% dei Comuni rispondenti (ossia 413 su 603) ha evidenziato, in base alla propria conoscenza ed esperienza maturata nell'ambito di servizi e attività realizzate, la presenza di settori lavorativi ad alto rischio di sfruttamento lavorativo sul proprio territorio comunale. Nello specifico, il comparto agricolo viene indicato come maggiormente interessato dal fenomeno dal 43,1% dei Comuni, seguito dall'edilizia (33,5%), dal settore dei servizi di cura alla persona/assistenza familiare/lavoro domestico (30,5%), dalla ristorazione (29,9%) e, a più larga distanza, dal turismo (10%).

Tra i settori che vengono segnalati da una quota minoritaria di Comuni va menzionato il food delivery (6%), l'industria (5,3%), il commercio (4,1%) e la logistica (3,3%). Di converso, nel 31,5% dei casi i referenti hanno dichiarato di non saper indicare settori a rischio: si tratta di un dato di estrema rilevanza che va interpretato attentamente in quanto non significa necessariamente che il fenomeno non sia presente nei territori di riferimento ma che gli Enti locali potrebbero non possedere sufficienti elementi di conoscenza per valutarne l'entità e l'estensione.

Come illustrato nel capitolo precedente, se rispetto allo sfruttamento lavorativo nel settore agricolo si è di fronte a un vasto patrimonio di conoscenze consolidate, per quanto riguarda gli altri comparti economici la scarsità di contributi e ricerche non consente di definire proporzioni, diffusione e meccanismi di funzionamento del fenomeno (Cfr. par. 1.4.1 e seguenti). In linea generale, tuttavia, la bassa percezione di rischio di sfruttamento in settori lavorativi che negli ultimi periodi sono stati oggetto di inchieste di forte risonanza mediatica, quali – appunto – la logistica, l'industria (basti pensare al solo reparto tessile-manufatturiero) e lo stesso food delivery, con lo sfruttamento dei cosiddetti riders, va messa in relazione anche con le caratteristiche dei Comuni rispondenti, per il 79,3% costituiti da contesti di piccole dimensioni tra i 15.000 e i 50.000 abitanti.

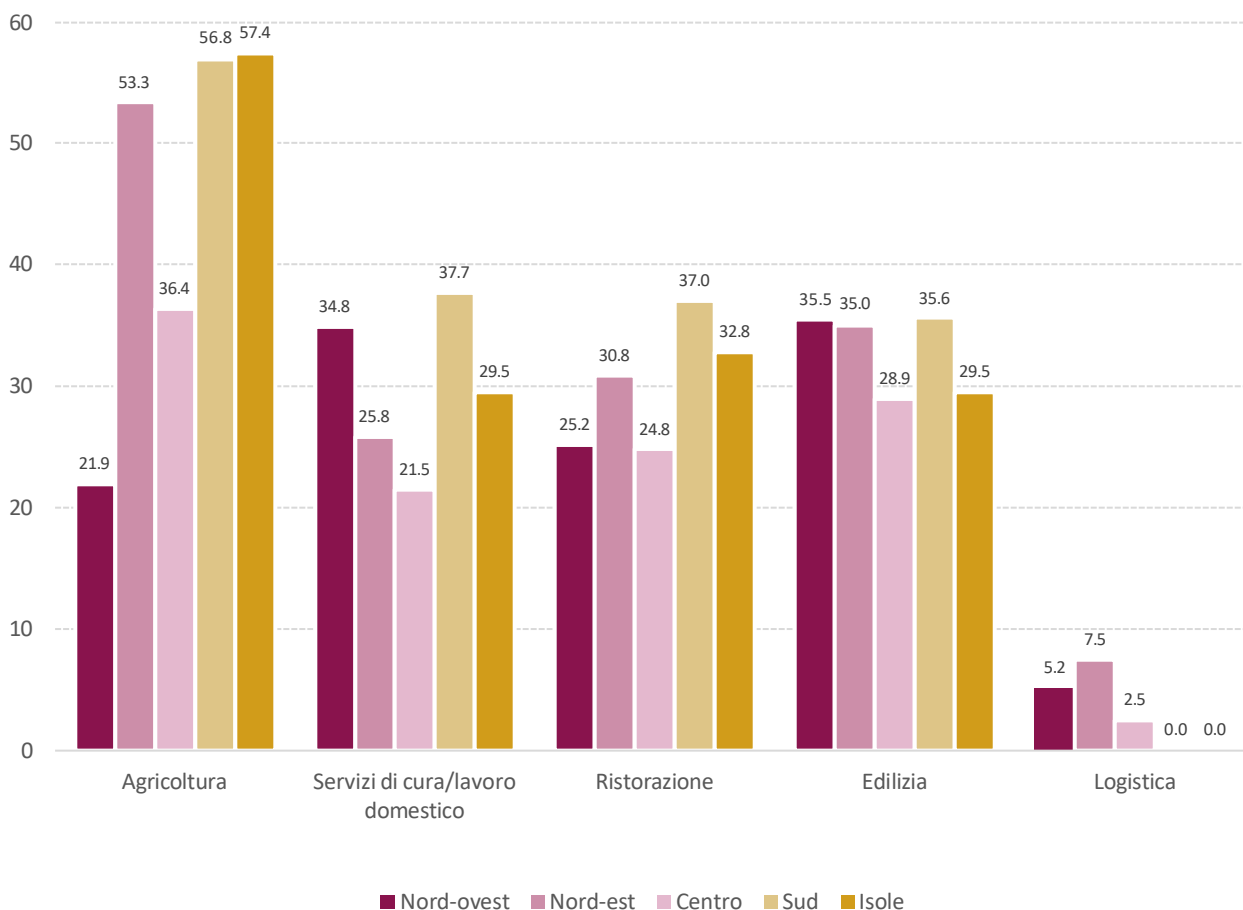
Fig. 9. Settori lavorativi che presentano il maggior rischio di sfruttamento lavorativo sul territorio comunale



Prendendo in considerazione la ripartizione geografica e alcuni ambiti lavorativi paradigmatici, si può osservare che il settore agricolo viene segnalato come altamente a rischio di sfruttamento rispetto al proprio territorio soprattutto dai Comuni delle Isole (57,4%), del Sud (56,8%) e del Nord-est (53,3%), il comparto dei servizi di cura/assistenza familiare/lavoro domestico dai Comuni del Sud (37,7%)¹³⁰ e del Nord-ovest (34,8%) e la ristorazione di nuovo maggiormente dai Comuni del Sud (37%). Inoltre, se l'edilizia rappresenta tendenzialmente un settore a rischio per i Comuni di tutte le ripartizioni territoriali più o meno in egual misura (con lievi flessioni per quanto concerne il Centro e le Isole - rispettivamente 28,9% e 29,5%), il settore della logistica viene menzionato - seppure con valori bassi - maggiormente dai Comuni del Nord-est (7,5%) e del Nord-ovest (5,2%).

¹³⁰ Si evidenzia quanto sia di estremo interesse questo dato in considerazione del fatto che l'incidenza dei lavoratori domestici italiani è più intensa al Sud, mentre al Nord la tendenza è esattamente l'opposto. Si veda per un approfondimento Osservatorio DOMINA sul Lavoro Domestico, *Sesto rapporto annuale sul lavoro domestico*, 2024.

Fig. 10. Principali settori lavorativi che presentano il maggior rischio di sfruttamento lavorativo sul territorio comunale per area geografica



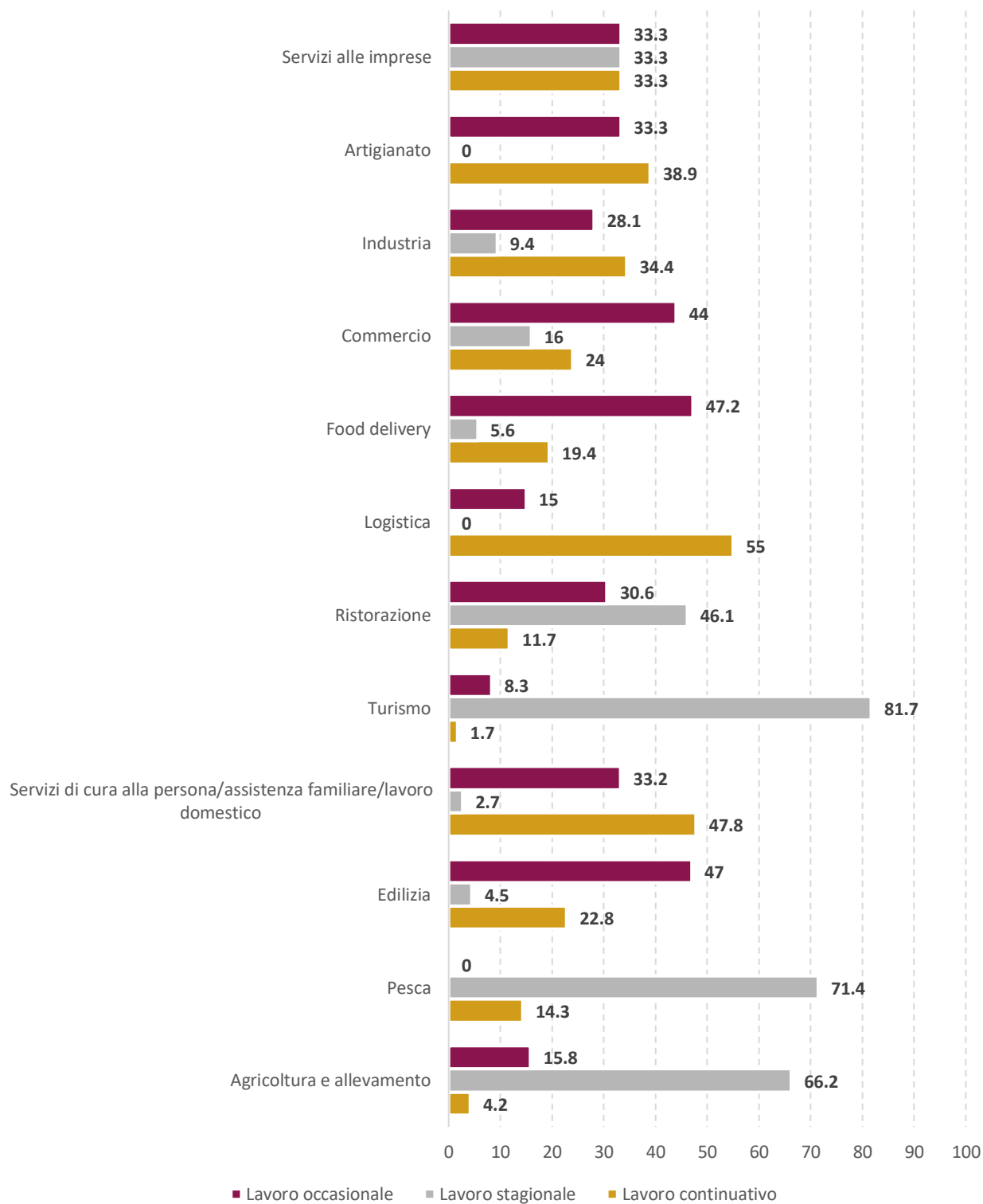
Scendendo nel dettaglio regionale emergono informazioni ancora più significative. Come illustrato nella tabella seguente, se il settore agricolo risulta essere ad alto rischio di sfruttamento in particolare per i Comuni della Puglia (41 Comuni, pari al 15,8% dei Comuni che indicano quel settore), del Veneto (32 Comuni, pari al 12,3%) e della Sicilia (29 pari all'11,2%), l'edilizia lo è soprattutto per i Comuni della Lombardia (32 Comuni, pari al 15,8% di quelli che indicano l'edilizia) e della Campania (22 Comuni, pari al 10,9%) mentre i servizi di cura vengono maggiormente menzionati dai Comuni della Lombardia (39 Comuni, pari al 21,2%). Da evidenziare altresì che su 36 Comuni che hanno segnalato come settore ad alto rischio il food delivery, 14 si trovano in Lombardia e che su 20 Comuni che hanno invece indicato il settore logistico, 6 sono in Emilia-Romagna e 5 in Lombardia.

Tab. 1. Settori lavorativi che presentano il maggior rischio di sfruttamento lavorativo sul territorio comunale per Regione (valori assoluti)

Regioni	Agricoltura e allevamento	Edilizia	Servizi di cura alla persona	Ristorazione	Turismo	Food delivery	Industria	Commercio	Logistica	Artigianato	Pesca	Servizi alle imprese
Abruzzo	7	4	6	4	6	1				1	1	
Basilicata	2	2	1	1								
Calabria	10	8	7	8	1			1			1	
Campania	21	22	19	20	5	4	4	8		4		
Emilia-Romagna	23	16	15	16	7	3	5	1	6			
Friuli-Venezia Giulia	4	4	1	3			1					
Lazio	17	15	15	10	4	1	3	3	1		1	1
Liguria	4	9	4	5	5	2	1					
Lombardia	14	32	39	22	5	14	4	2	5	1		1
Marche	8	4	6	6	2	1	2				1	
Molise	2	2	1	1								
Piemonte	16	14	11	12	5	2		2	3	2		1
Puglia	41	14	21	20	9	2	1	2			1	
Sardegna	6	6	4	5	1	1	1					
Sicilia	29	12	14	15	2			3		3	1	
Toscana	17	13	4	12	3	2	4	1	2	6		
Trentino-Alto Adige	5	2	2	4	3				1			
Umbria	2	3	1	2	1		1					
Valle d'Aosta												
Veneto	32	20	13	14	1	3	5	2	2	1	1	
Totale	260	202	184	180	60	36	32	25	20	18	7	3
Incidenza % settore economico	63,0	48,9	44,6	43,6	14,5	8,7	7,7	6,1	4,8	4,4	1,7	0,7

In seconda istanza, è stato chiesto ai referenti degli Enti locali di specificare, per ogni settore economico indicato, quali sono, a loro avviso, le tipologie di impiego prevalenti che riguardano le vittime e/o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo. Nei comparti lavorativi afferenti ad agricoltura, pesca, turismo e ristorazione, i Comuni specificano che le vittime e/o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo in prevalenza sono impiegate stagionalmente (rispettivamente 66,2%, 71,4%, 81,7% e 46,1%), in edilizia, nel food delivery e nel commercio maggiormente con lavoro di tipo occasionale (rispettivamente 47%, 47,2% e 44%) mentre nella logistica, nei servizi di cura alla persona/assistenza familiare/lavoro domestico e nell'industria prevalgono coloro che sono impiegati in maniera continuativa (55%, 47,8% e 34,4%).

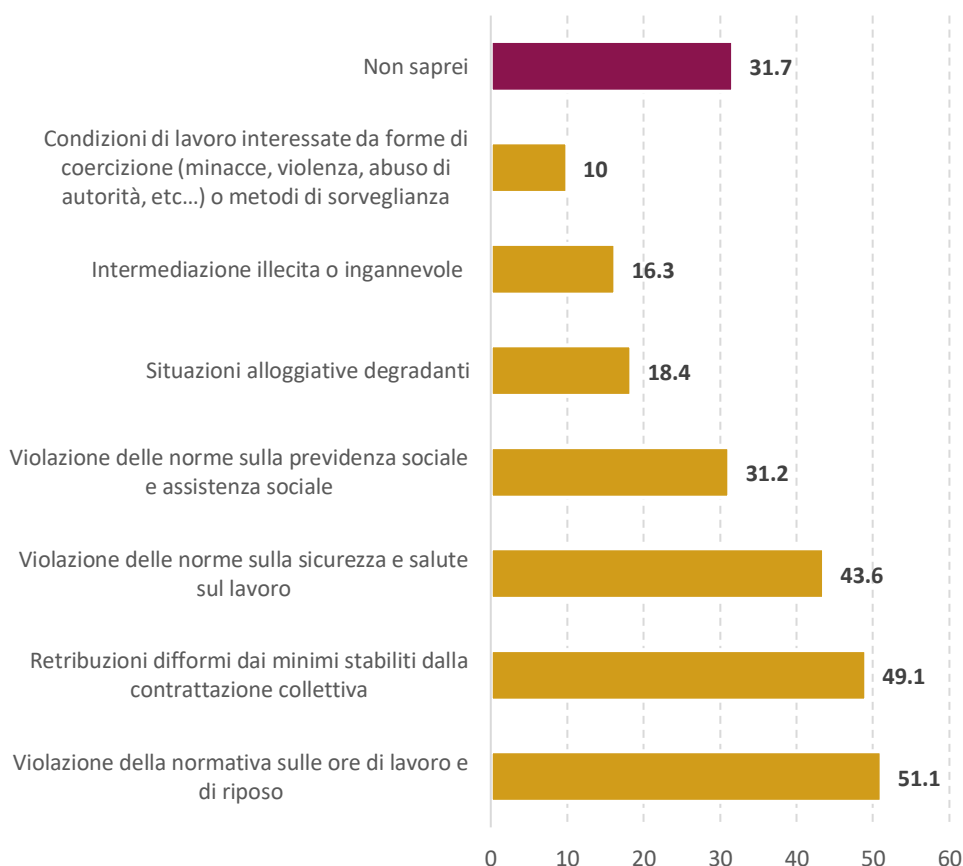
Fig. 11. Tipologie prevalenti di impiego fra le vittime e/o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo per settore lavorativo



A partire dalle definizioni mutuare dalla normativa vigente (in particolare la legge 199/2016 e l'art. 603 *bis* del codice penale), che elenca le condizioni di lavoro e di vita che configurano lo sfruttamento lavorativo, il questionario chiedeva di indicare i fattori di rischio che, in base all'esperienza e conoscenza del territorio afferente all'Ente Locale, si ritenessero più diffusi. Secondo i risultati, la metà circa dei Comuni rispondenti ritiene che i principali fattori di rischio siano la violazione della normativa sulle ore di lavoro e di riposo (51,1%) e le retribuzioni difformi dai minimi stabiliti dalla contrattazione collettiva (49,1%). Seguono la violazione delle norme sulla sicurezza e salute sul lavoro (43,6%) e la violazione delle norme sulla previdenza sociale e assistenza sociale (31,2%). Le situazioni alloggiative degradanti sono state menzionate da quasi un quinto dei Comuni (18,4%) mentre le fattispecie specifiche dell'intermediazione illecita o ingannevole (caporalato) e della coercizione nelle sue varie forme ricorrono rispettivamente nel 16,3% e 10% dei casi.

Ciò che emerge evidenzia dunque la prevalenza di situazioni di irregolarità ove sono violati i diritti dei lavoratori (lavoro grigio) rispetto a condizioni di lavoro sommerso o irregolare (lavoro nero), ma al contempo è importante rilevare tra i fattori di rischio segnalati da oltre un terzo dei Comuni la violazione delle norme sulla previdenza sociale e assistenza sociale così come la presenza di lavoratori in situazioni alloggiative degradanti e vittime di intermediazione illecita o ingannevole.

Fig. 12. Condizioni di lavoro e di vita che rappresentano i fattori di rischio più diffusi legati allo sfruttamento lavorativo



Dopo aver indagato sui settori lavorativi più a rischio, sulle tipologie di impiego prevalenti e sulle condizioni di vita e lavoro che caratterizzano maggiormente lo sfruttamento nei vari territori, si chiedeva ai referenti dei Comuni di indicare il numero (preciso o stimato) di vittime/potenziati vittime entrate in contatto e/o prese in carico dai differenti Uffici e Servizi del Comune nel corso dell'anno 2023.

In base all'analisi dei dati, il 15,3% dei Comuni rispondenti (pari a 92 su 603) ha dichiarato di essere entrato in contatto o aver preso in carico vittime o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo; quelli che invece non sanno indicare un numero o una stima rappresentano il 59,5% (pari a 359 Comuni) mentre la restante quota (pari al 25,2%) afferma di non aver preso in carico alcuna vittima nell'anno di riferimento.

Ciò premesso, l'informazione relativa al numero delle persone vittime/potenziati vittime entrate in contatto con i vari servizi e uffici presenti (anche in quei Comuni che non hanno attivato interventi specifici di prevenzione, contrasto ed emersione delle vittime di sfruttamento lavorativo), sommata al dato puntuale riferito ai beneficiari dei servizi e dei progetti attivati dai Comuni (come vedremo oltre), ci consente comunque di gettare un primo cono di luce sull'entità del fenomeno presente sui territori indagati, ove nel complesso il numero indicato di persone assistite, contattate o prese in carico è risultato **pari a 20.445**.

Tab. 2. Numero vittime/potenziati vittime entrate in contatto o prese in carico dai Comuni rispondenti nel corso del 2023 per macroarea geografica e ampiezza demografica

	N. Comuni	N. Beneficiari
Macroarea Territoriale		
Nord-ovest	28	10.177
Nord-est	24	4.630
Centro	12	964
Sud	17	2.950
Isole	11	1.724
Italia	92	20.445
Ampiezza Demografica		
15.001-50.000	55	7.441
50.001-100.000	19	2.771
100.001-200.000	9	615
oltre 200.000	9	9.618
Italia	92	20.445

2.4. La presenza di servizi, progetti, strumenti di governance dei comuni per prevenire, contrastare e sostenere le vittime/potenziali vittime di sfruttamento lavorativo

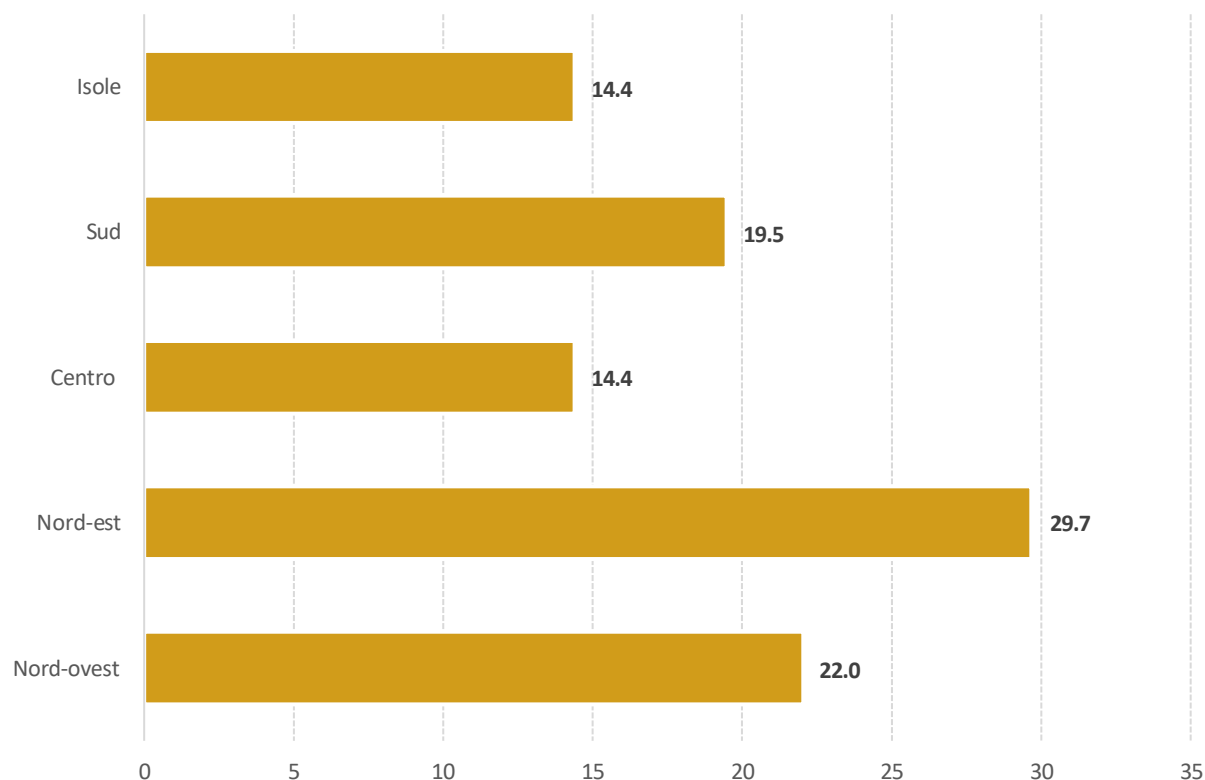
L'alto tasso di partecipazione all'indagine InCas consente per la prima volta di tracciare, senza tuttavia pretesa di esaustività, una panoramica complessiva delle azioni realizzate a livello nazionale dagli enti locali volti a prevenire, contrastare e sostenere le vittime di sfruttamento lavorativo. I risultati della ricerca mostrano che, al momento della rilevazione, **sono 180 su 603 (pari al 29,9%)** i Comuni con più di 15.000 abitanti direttamente o indirettamente interessati da interventi finalizzati a prevenire e contrastare lo sfruttamento lavorativo e/o sostenerne le vittime o potenziali vittime. Nello specifico, si tratta di **118 Comuni** che negli ultimi anni hanno direttamente attivato o realizzato con altri enti presenti sul territorio interventi di questo tipo e di ulteriori **62 Comuni** che segnalano la presenza sui loro territori di servizi, progetti e/o strumenti di governance per prevenire e contrastare lo sfruttamento lavorativo non attivati dall'Amministrazione e nei quali il Comune stesso non è direttamente coinvolto.

Gli interventi avviati dai 118 Comuni rappresentano il cuore della ricerca e saranno oggetto di approfondimento nelle pagine seguenti. Con riferimento alle iniziative segnalate dagli altri 62 Comuni, si precisa che nella maggior parte dei casi si tratta di progetti contro lo sfruttamento lavorativo - di estensione regionale o interregionale - o sistemi antitratta che non coinvolgono direttamente il Comune rispondente. Vengono poi menzionati in maniera più o meno puntuale sia sportelli, attività o servizi attivati dal Terzo settore locale, sia quelli afferenti alle organizzazioni sindacali o ai patronati. Risultano inoltre esistenti strumenti di governance messi in atto da altri soggetti istituzionali (es. tavoli prefettizi, osservatori provinciali, tavoli interistituzionali, ecc.), servizi specifici di accompagnamento al lavoro rivolti in generale alle categorie più fragili (erogati da CPI, enti bilaterali, ecc.) e ulteriori protocolli d'intesa per attività di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare e del caporalato.

Focalizzando l'attenzione sui **118 (pari al 19,6%)** che hanno attivato o realizzato con altri enti presenti sul territorio interventi finalizzati a contrastare lo sfruttamento lavorativo si tratta, nello specifico, di 35 Comuni del Nord-est (di cui, menzionando i valori più elevati, 16 in Veneto e 16 in Emilia-Romagna) pari al 29,7%, 26 del Nord-ovest (di cui 12 in Piemonte) pari al 22%, 23 del Sud (di cui 10 in Puglia) pari al 19,5%, 17 del Centro e 17 delle Isole (di cui 15 in Sicilia), entrambi pari al 14,4%.

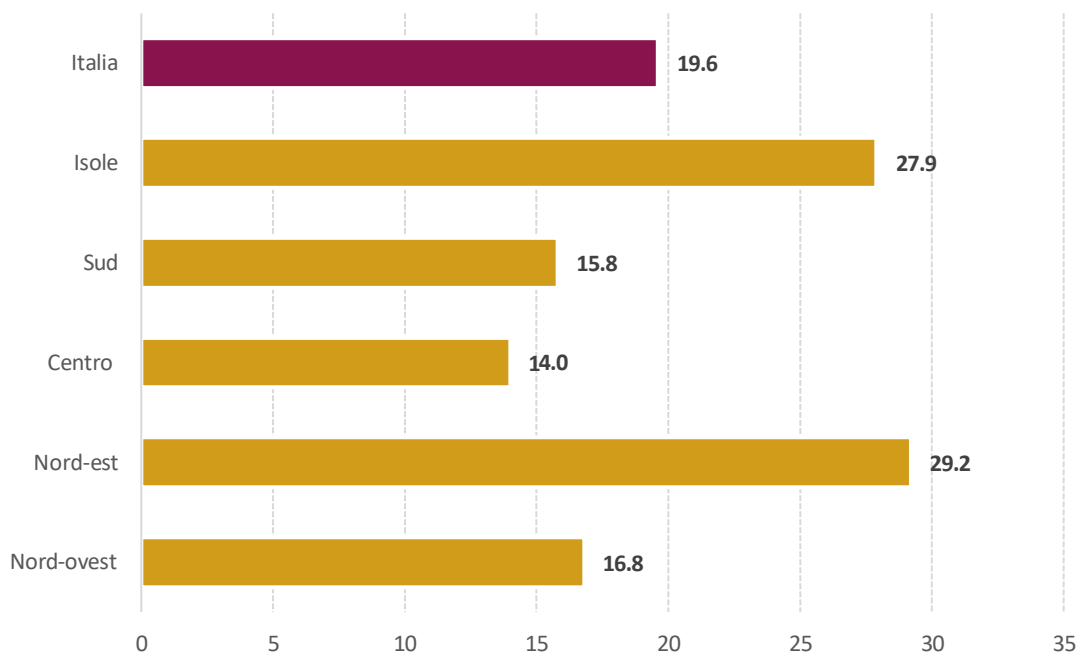
Tale informazione costituisce una prima base di analisi utile ad evidenziare l'apporto delle autonomie locali alla strategia nazionale volta a contrastare lo sfruttamento lavorativo e sostenere le vittime/potenziali in maniera diffusa su tutto il territorio italiano.

Fig. 13. Distribuzione dei Comuni che hanno attivato o realizzato enti interventi per area geografica



Considerando il totale dei Comuni che hanno partecipato all'indagine InCas, è interessante osservare che, in termini relativi, i 118 Comuni che dichiarano di aver attivato interventi sono localizzati principalmente nel Nord-est (29,2%) e nelle Isole (27,9%) mentre nelle altre macro-aree la quota si mantiene al di sotto della media nazionale (pari a 19,6%).

Fig. 14. Incidenza dei Comuni che hanno realizzato interventi per area geografica



Più della metà dei Comuni che hanno attivato o realizzato enti interventi (55,1%) sono di piccole dimensioni (tra i 15.000 e i 50.000 abitanti). Tuttavia, in termini di incidenza, coerentemente con la pervasività del fenomeno nei vari settori e comparti lavorativi e la presenza di servizi più strutturati e consolidati, gli interventi risultano attivati soprattutto dai Comuni di grandi dimensioni. Difatti, hanno attivato misure di contrasto allo sfruttamento la totalità degli Enti locali con popolazione superiore ai 200.000 abitanti e il 42,9% di quelli con popolazione tra i 100.000 e i 200.000; tale percentuale scende al 32,5% per i Comuni tra i 50.000 e i 100.000 abitanti e al 13,6% per quelli tra i 15.000 e i 50.000.

Fig. 15. Distribuzione dei Comuni che hanno attivato o realizzato enti interventi per ampiezza demografica

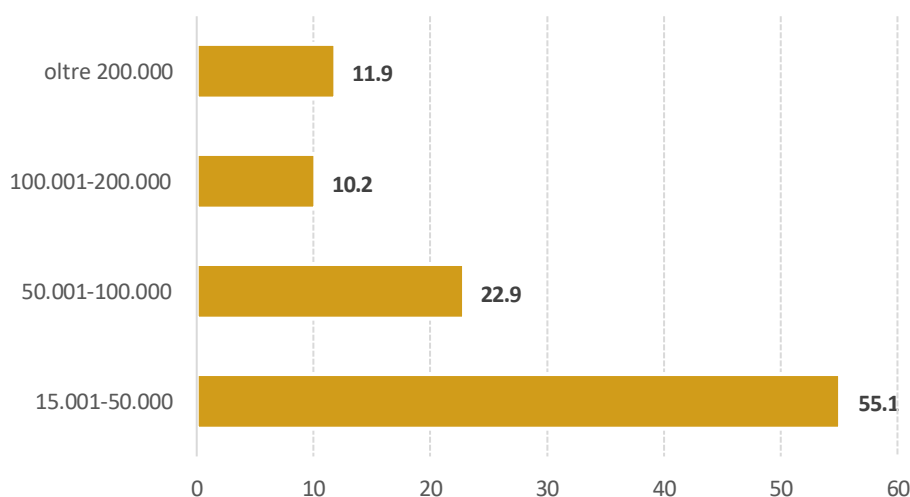
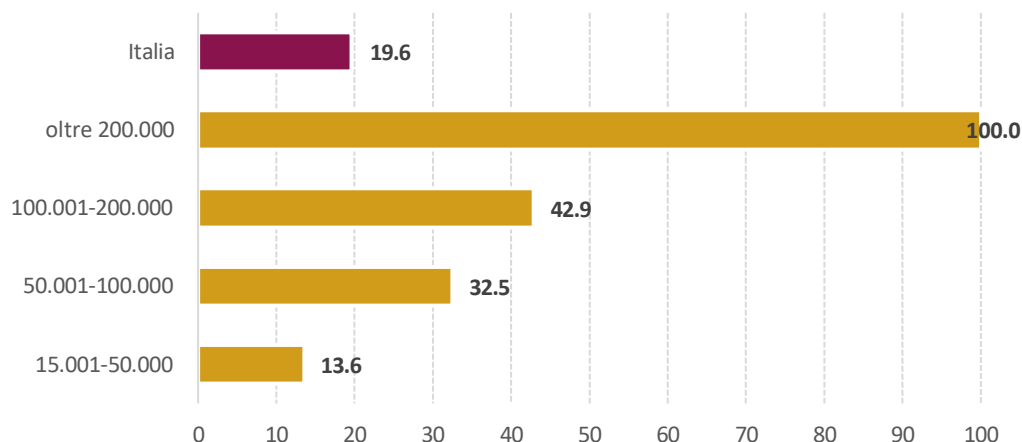


Fig. 16. Incidenza dei Comuni che hanno realizzato interventi per ampiezza demografica



Entrando nello specifico della tipologia di interventi, il 49,2% dei Comuni (pari a 58 casi su 118) dichiara di aver attivato o realizzato servizi specifici, il 46,6% (pari a 55 casi su 118) strumenti di governance e il 72,9% (pari a 86 casi su 118) progetti contro lo sfruttamento lavorativo¹³¹

Tab. 3. Tipologia di interventi attivati dai Comuni

Interventi attivati	N. Comuni	%
Servizi	58	49,2
Strumenti di governance	55	46,6
Progetti	86	72,9

Il quadro informativo si arricchisce ulteriormente considerando che, come si evince dal dato precedente, le risposte alla domanda sulla tipologia di interventi non sono mutuamente esclusive, nel senso che un Comune può avere attivato contemporaneamente interventi diversi. La tabella che segue mostra infatti un significativo impegno da parte dei Comuni nel contrastare lo sfruttamento lavorativo: il 22% dei rispondenti (26 su 118) risulta infatti aver attivato nel periodo considerato tutte e tre le tipologie di interventi¹³², il 24,6% due tipologie (29 su 118), di cui l'11% servizi/progetti, il 9,3% strumenti/progetti e il 4,2% servizi/strumenti, mentre il restante 53,4% (63 su 118) solamente una e, nello specifico, il 30,5% solo progetti, l'11,9% solo servizi e l'11% solo strumenti di governance.

¹³¹ Per la definizione di servizi, strumenti di governance e progetti adottati nella presente indagine si rimanda al par. 2.1, nota 127.

¹³² L'attivazione di tutte e tre le tipologie di interventi presuppone, più che in altri casi, un processo di raccordo tra gli stessi e di integrazione in maniera sia complementare sia rafforzativa. I 26 Comuni che dichiarano di aver realizzato servizi, strumenti di governance e progetti sono dislocati soprattutto nel Nord-ovest (8 Comuni: Torino, Saluzzo, Cremona, Cuneo, Suzzara, Savona, Alpignano, Settimo Torinese); 6 si trovano nel Sud (San Severo, Cassano all'Ionio, Corigliano-Rossano, Crotone, Noicattaro, Pescara), 5 nel Nord-est (Venezia, Modena, Piacenza, Ravenna, Cesena), 4 nelle Isole (in Sicilia: Ragusa, Messina, Vittoria, Milazzo) e 3 nel Centro (Roma, Prato, Rosignano Marittimo). La metà di essi sono capoluoghi di provincia (10) o città metropolitane (4).

Tab. 4. Comuni per numero e tipologia di interventi

Numero tipologie di intervento	Tipologia di intervento	N. Comuni	%
Una sola tipologia	Progetti	36	30,5
	Servizi	14	11,9
	Strumenti	13	11
	Totale	63	53,4
Due tipologie	Servizi/progetti	13	11
	Servizi/strumenti	5	4,2
	Strumenti/progetti	11	9,3
	Totale	29	24,6
Tre tipologie	Servizi/strumenti/progetti	26	22,0
	Totale	26	22,0
Italia		118	100

Prendendo in considerazione le diverse categorie di interventi, l'indagine ha consentito di rilevare, come riportato nello specchio riassuntivo riportato a seguire, complessivamente la presenza di 87 servizi di contrasto allo sfruttamento lavorativo (attivati da 58 Comuni), 127 progetti (realizzati da 86 Comuni) e, come strumenti di governance (attivati da 55 Comuni), 81 protocolli/accordi formali, 17 Piani locali/documenti di programmazione locale, 35 Tavoli di lavoro/coprogettazione e 7 Osservatori locali. Caratteristiche, attività implementate e beneficiari dei suddetti interventi saranno oggetto di approfondimento nelle pagine seguenti.

Servizi (58 Comuni)	87
Strumenti di governance (55 Comuni)	81 Protocolli d'intesa/accordi formali 17 Piani locali/documenti di programmazione locale 35 Tavoli di lavoro/coprogettazione 7 Osservatori locali
Progetti (86 Comuni)	127

2.4.1. I servizi per prevenire, contrastare e sostenere le vittime di sfruttamento lavorativo

Dall'analisi dei dati, come anticipato sopra, risultano complessivamente implementati da parte di 58 Comuni ben **87 servizi** di contrasto allo sfruttamento lavorativo, che disegnano un vasto ed eterogeneo panorama di azioni di supporto, consulenza, emersione, informazione, orientamento e presa in carico rivolte a vittime e/o potenziali vittime di sfruttamento ma anche più in generale a persone in condizioni di fragilità sociale.

Per ciascuno di questi 87 servizi, come illustrato in precedenza nel paragrafo dedicato alla descrizione del questionario, sono state raccolte, attraverso la compilazione di un'apposita scheda, informazioni specifiche sia sulle caratteristiche del servizio stesso (descrizione, carattere temporale del servizio, durata, anno di attivazione, soggetti eventualmente coinvolti, estensione territoriale, destinatari, fonti di finanziamento, attività realizzate, principali punti di forza, potenziali aspetti di miglioramento) sia sulle vittime/potenziali vittime contattate e/o prese in carico (numerosità, genere, nazionalità o area geografica di provenienza, condizione di soggiorno, fascia di età).

Nello specifico, sebbene talvolta le attività realizzate possano presentare margini di sovrapposizione, la macro categoria più menzionata riguarda servizi di orientamento, ascolto, accompagnamento, supporto socio-sanitario, segretariato sociale, consulenza legale, sensibilizzazione (incluso infopoint, sportelli e poli sociali) perlopiù orientati a contrastare situazioni di grave marginalità, talvolta afferenti a progettualità specifiche più ampie o aperti a tutta la cittadinanza (27 casi). Seguono i servizi specifici antitratta afferenti al sistema nazionale di protezione delle vittime di tratta e grave sfruttamento finanziato dal Dipartimento per le Pari Opportunità, riguardanti lo sfruttamento sia sessuale sia lavorativo (18 casi) e i servizi di emersione, identificazione, accoglienza e sostegno specificamente dedicati alle vittime/potenziali vittime di caporalato e sfruttamento lavorativo, spesso sorti nell'ambito di progetti specifici (incluso il caso di un servizio di trasporto rivolto a lavoratori e lavoratrici di Paesi terzi) (13 casi). Altre categorie ricorrenti sono quelle relative ai servizi di orientamento e inserimento lavorativo (incluso tirocini formativi e corsi: 17 casi) e ai servizi di collocamento residenziale (housing first, ostelli per lavoratori stagionali), accoglienza in emergenza e inserimento abitativo (7 casi). Ulteriori risposte fornite fanno infine riferimento all'attivazione di servizi per minori stranieri non accompagnati nei quali si effettuano anche interventi di prevenzione e inserimento nel mercato regolare del lavoro, nonché all'erogazione di contributi economici (5 casi).

È interessante rilevare che la maggioranza dei servizi indicati (60,9%) ha carattere strutturale/continuativo mentre i servizi a termine rappresentano il 35,6%; rispetto a quest'ultimi, la metà circa ha durata inferiore all'anno, poco più di un terzo tra i 12-24 mesi e la restante quota tra i 24-36 mesi. I servizi a carattere emergenziale costituiscono solo il 3,4% (3 casi).

Rispetto all'anno di avvio, tenendo sempre presente che si chiedeva ai rispondenti di indicare solo i servizi operativi, si può affermare che gran parte di essi risulta ben strutturato e radicato all'interno dell'apparato dell'Amministrazione locale. Difatti, i dati evidenziano che il 10,3% di servizi sono stati avviati prima dell'anno 2000, l'11,5% tra il 2001 e il 2015 e il 15% tra il 2016 e il 2018, periodo sostanzialmente corrispondente all'implementazione della legge 199/2016¹³³. Dal 2019 al 2024 la quota sale al 62,3%, con un impulso significativo negli ultimi due anni (2023: 20,7%; 2024: 17,2%); nell'ultimo quinquennio, a partire dall'istituzione Tavolo Caporalato e dalla successiva approvazione del "Piano triennale (2020-2022) di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato" e poi del "Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025", si è assistito a una intensificazione della lotta al fenomeno del caporalato¹³⁴.

¹³³ Legge 29 ottobre 2016, n. 199, recante "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo".

¹³⁴ Il Tavolo Caporalato, istituito nel dicembre 2018, costituisce l'organismo di coordinamento a livello nazionale responsabile per l'indirizzo, la programmazione delle attività istituzionali e per il monitoraggio dell'attuazione degli interventi previsti nel Piano Triennale. Presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, riunisce tutti gli Enti istituzionali coinvolti, al fine di sviluppare una strategia di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato a livello nazionale e locale. Il "Piano triennale

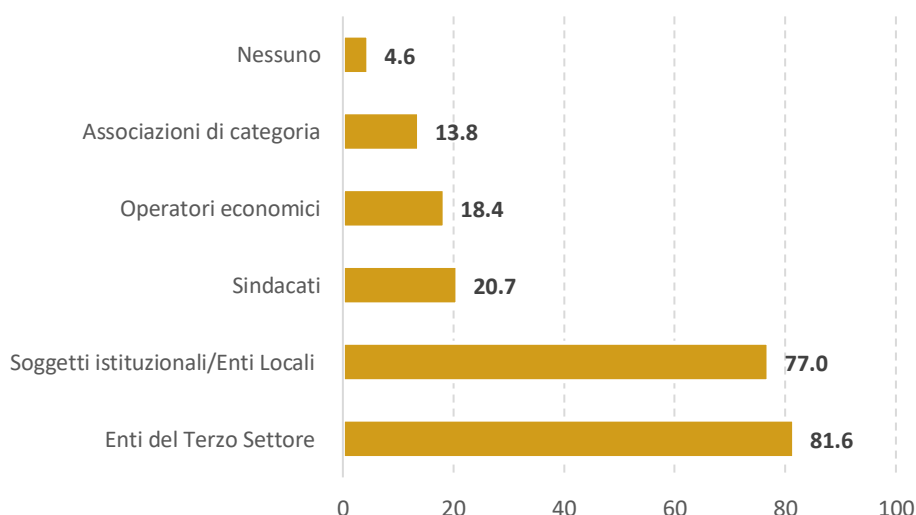
Tab. 5. Periodo di avvio del servizio

Anno di avvio	N. Comuni	%	% cumulata
1982-2000	9	10,3	10,3
2001-2015	10	11,5	21,8
2016-2018	13	15	36,8
2019-2022	22	25,3	62,1
2023	18	20,7	82,8
2024	15	17,2	100,0
Totale	87	100	

La domanda sui soggetti coinvolti nella realizzazione del servizio svela, nel complesso, l'esistenza di consistenti reti di collaborazioni con altri attori pubblici e privati presenti sul territorio (collaborazioni, suggellate anche da protocolli e accordi formali, come si illustrerà in seguito) ma anche di servizi più complessi che mettono in gioco risorse esterne e competenze diverse.

Innanzitutto, va segnalato che sono solamente 4 i Comuni che hanno dichiarato che il servizio implementato non coinvolge altri attori territoriali. In tutti gli altri casi, partecipano all'attuazione enti del terzo settore e altri soggetti istituzionali (principalmente altri Enti locali e, in minor misura, Regione, ASL, Ministeri, Centri per l'Impiego) rispettivamente nell'81,6% e nel 77% dei servizi. Risulta inoltre significativo il coinvolgimento, oltre che dei sindacati in virtù del loro ruolo chiave di tutela dei lavoratori (nel 20,7% dei servizi), degli operatori economici (18,4%) e delle associazioni di categoria (13,8%).

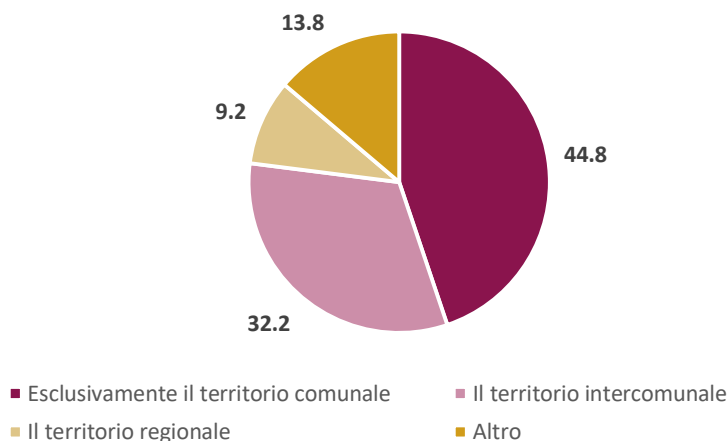
Fig. 17. Soggetti coinvolti nella realizzazione dei servizi



(2020-2022) di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato”, approvato dal Tavolo Caporalato il 20 febbraio 2020, sviluppa la strategia nazionale di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura. In continuità con esso, “Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso 2023-2025”, adottato il 19 dicembre 2022, si propone di contrastare trasversalmente il fenomeno del lavoro sommerso in tutti i settori economici interessati, prevendendo l'attuazione di alcune delle linee di indirizzo precedentemente individuate con specifici dispositivi e declinando alcune azioni prioritarie all'interno di più ampie linee di intervento. Cfr. cap. 1.5.

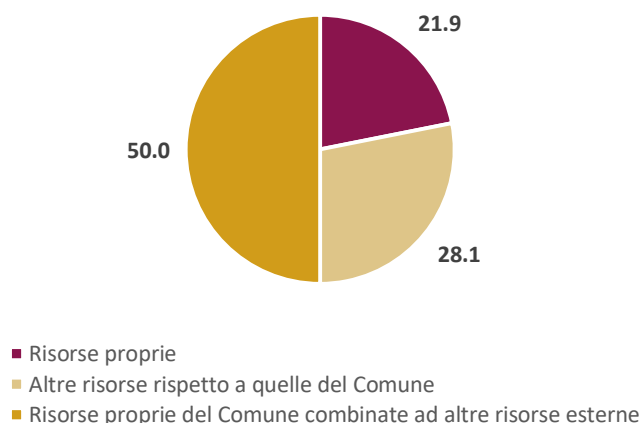
A ulteriore conferma dell'esistenza di una fattiva collaborazione interistituzionale e con gli attori del privato sociale anche al di là dei confini territoriali, si rileva che se nel 44,8% dei casi l'estensione territoriale del servizio riguarda esclusivamente il territorio comunale, nel 32,2% si estende all'ambito intercomunale e nel 9,2% a quello regionale. Nei restanti casi, classificati come "altro" (13,8%), sono state principalmente menzionate come aree di intervento gli ambiti territoriali sociali e i territori provinciali.

Fig. 18. Estensione territoriale dei servizi



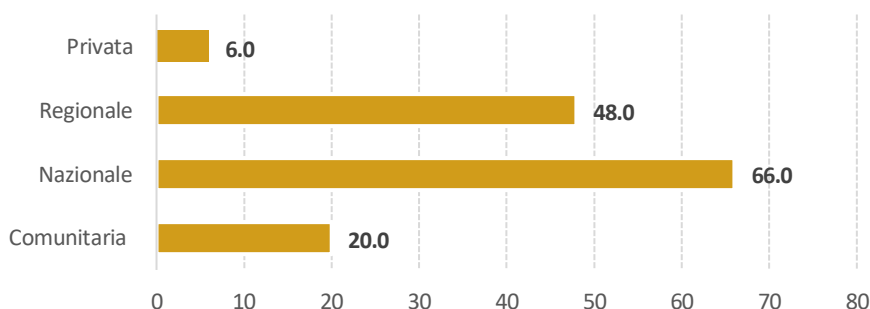
Sotto l'aspetto finanziario, i servizi menzionati comportano oneri economici per l'amministrazione comunale nel 73,6% dei casi (pari a 64 servizi). Focalizzando l'attenzione su quest'ultimi, è interessante osservare che solo poco più di un quinto dei servizi sono sovvenzionati con risorse interne (21,9%) mentre nella maggior parte dei casi vengono finanziati combinando risorse proprie del Comune con risorse esterne (50%) o solo con risorse esterne (28,1%).

Fig. 19. Risorse per il finanziamento dei servizi



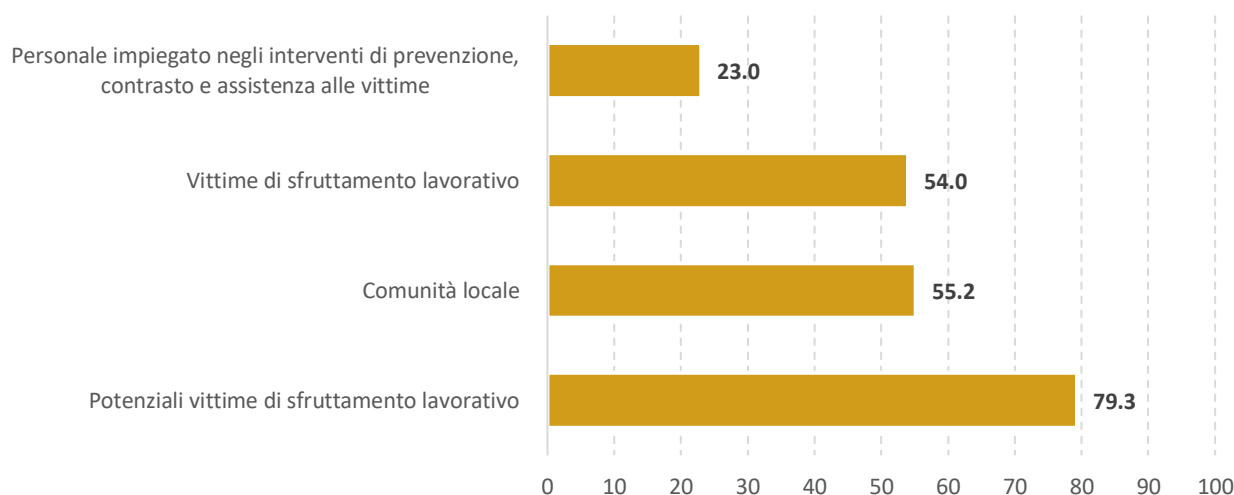
Le risorse finanziarie esterne provengono principalmente da fondi nazionali (nel 66% dei servizi) e, in seconda battuta, da fondi regionali (nel 48%). Meno utilizzate risultano invece essere le risorse comunitarie (nel 20% dei servizi) mentre del tutto esigui sono i finanziamenti provenienti da fonti private (6%).

Fig. 20. Fonti di finanziamento dei servizi



Dopo averne descritto le principali caratteristiche strutturali, la specificazione dei servizi attivati entra nel vivo con l'illustrazione del target, dei beneficiari presi in carico e delle attività realizzate. Innanzitutto, dall'analisi dei dati emerge che tali interventi risultano rivolti soprattutto alle potenziali vittime di sfruttamento lavorativo (nel 79,3% dei servizi); come illustrato in apertura, infatti, gran parte di essi contempla attività di orientamento ai servizi, accompagnamento e inserimento socio-lavorativo genericamente rivolte a contrastare le situazioni di fragilità sociale che aumentano l'esposizione al rischio. Le vittime di sfruttamento identificate come tali costituiscono invece il target specifico nel 54% dei servizi, quasi a pari merito con la comunità locale (55,2%) mentre il personale impiegato negli interventi di prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime è destinatario degli interventi implementati dai Comuni nel 23% dei servizi.

Fig. 21. Tipologia di beneficiari presi in carico di progetti



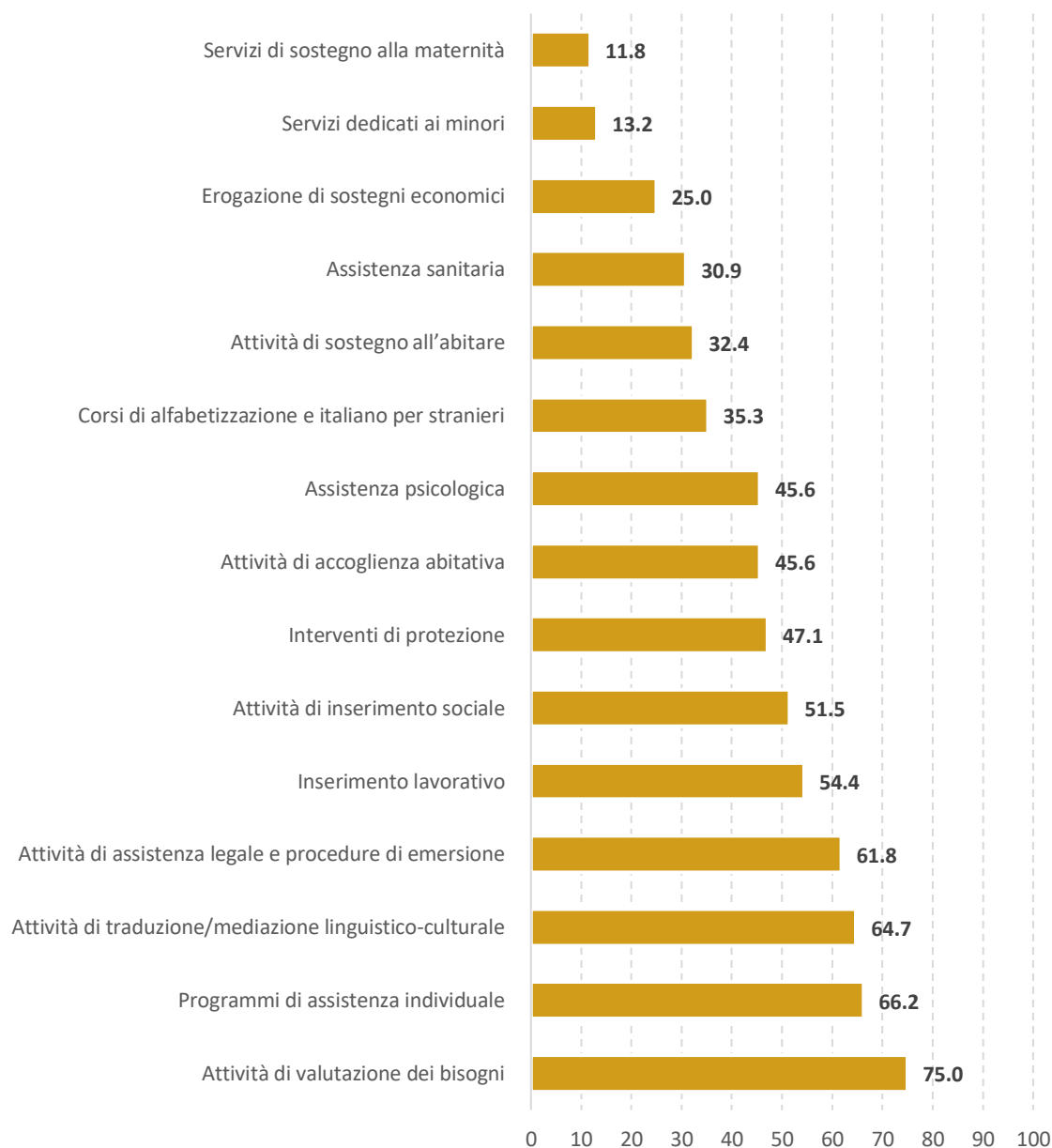
Coerentemente con questa informazione, le attività realizzate in generale dai servizi implementati dagli Enti locali risultano essere soprattutto di emersione, assistenza e inclusione rivolte alle vittime/potenziati vittime (nel 78,2% degli interventi) e di informazione, sensibilizzazione, comunicazione e disseminazione (nel 71,3%) rivolte in modo più ampio alla collettività. In maniera meno consistente, i servizi realizzano attività di formazione del personale sui temi dello sfruttamento (nel 34,5%) e di studio/monitoraggio del fenomeno (nel 29,9%) mentre solo in 5 casi sono state indicate azioni di tipo ispettivo e di controllo (5,7%).

Fig. 22. Attività realizzate in generale dai servizi



Focalizzando ora l'attenzione esclusivamente sulle attività rivolte alle vittime/potenziati vittime di sfruttamento lavorativo, emerge un significativo spaccato delle azioni realizzate dai servizi comunali per favorire l'integrazione sociale di questo specifico target. Le azioni più menzionate - in maniera perlopiù concomitante - sono la valutazione dei bisogni (nel 75% dei servizi), attività spesso propedeutica a interventi successivi, i programmi di assistenza individuale (66,2%), la traduzione/mediazione linguistico-culturale (64,7%) e l'assistenza legale e per le procedure di emersione (61,8%). Seguono a più larga distanza le attività di inserimento lavorativo (54,4%), le attività di inserimento sociale (51,5%), gli interventi di protezione (47,1%) e, a pari merito, l'assistenza psicologica e l'accoglienza abitativa (45,6%). Spostando il focus sulle attività meno indicate, se i corsi di alfabetizzazione, l'orientamento abitativo e l'assistenza sanitaria si riscontrano in circa un terzo dei servizi, si osservi che l'erogazione di sostegni economici è stata prevista in soli 17 casi (25%) e che i servizi dedicati ai minori o al sostegno della maternità risultano del tutto residuali.

Fig. 23. Attività rivolte alle vittime/potenziati vittime di sfruttamento lavorativo realizzate dai servizi



Passando all'analisi dei dati relativi alle vittime/potenziati vittime entrate in contatto e/o prese in carico nel corso del 2023, va innanzitutto rilevato che, nonostante le oggettive difficoltà di quantificazione rispetto ad alcuni tipi di intervento, il 63% dei rispondenti ha saputo indicarne un numero preciso o fornirne una stima realistica¹³⁵. In base a tali dichiarazioni, nell'anno di riferimento gli utenti complessivi risultano essere 5.152.

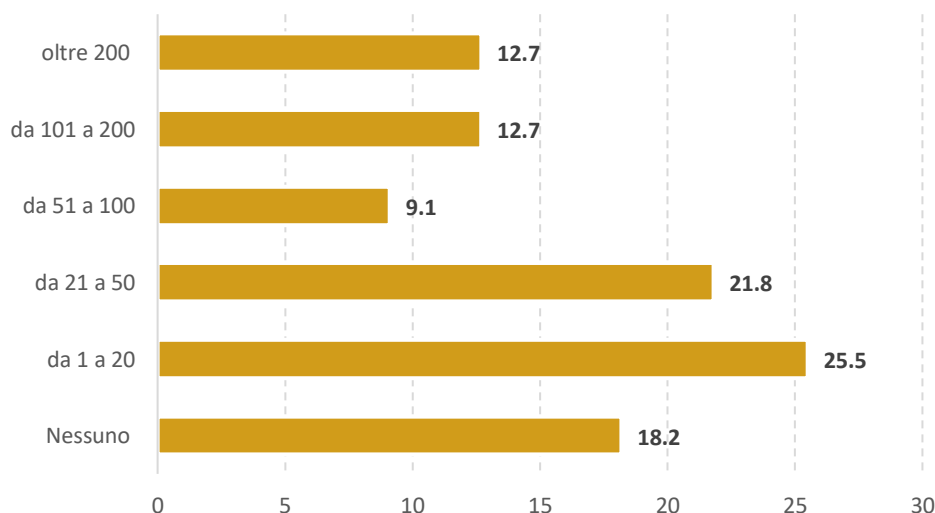
¹³⁵ Si precisa che, così come per altre sessioni del questionario, le informazioni sui destinatari degli interventi spesso non sono dati certi o registrati ma stime e valutazioni derivanti dalla conoscenza del fenomeno da parte dei referenti dei servizi.

Tab. 6. Numero vittime/potenziali vittime entrate in contatto e/o prese in carico nel corso del 2023 per macroarea territoriale e ampiezza demografica

	N. Comuni	N. Beneficiari
Macroarea Territoriale		
Nord-ovest	14	1.424
Nord-est	7	666
Centro	7	334
Sud	18	2.177
Isole	9	551
Italia	55	5.152
Ampiezza Demografica		
15.001-50.000	26	2.982
50.001-100.000	17	1.100
100.001-200.000	5	350
oltre 200.000	7	720
Italia	55	5.152

La suddivisione del numero di vittime/potenziali vittime in fasce risulta in linea con la tipologia e la *mission* dei servizi menzionati, alcuni dei quali rivolti a una platea vasta di utenti (es. sportelli, infopoint, poli sociali), altri specificamente dedicati a gruppi più ristretti (es. accoglienze, inserimenti lavorativi, servizi per minori stranieri). Se il 18,2% dei servizi non ha registrato utenza nel 2023, il 25,5% ha assistito meno di 20 beneficiari e il 21,8% da 21 a 50. A seguire, i servizi con numero di beneficiari compreso tra 50-100 rappresentano il 9,1%; da sottolineare, inoltre, la presenza di 14 servizi che hanno contattato e/o preso in carico oltre 100 persone, di cui ben due con 800 beneficiari.

Fig. 24. Numero vittime/potenziali vittime entrate in contatto e/o prese in carico dal servizio nel 2023



Rispetto al genere, non sorprende che la maggior parte delle vittime/potenziati vittime beneficiarie dei servizi sia costituita da uomini. Difatti, in tre quarti dei casi in cui è stata indicata la preminenza di un genere sull'altro (vale a dire in 38 servizi su 51) i rispondenti hanno indicato una prevalenza di utenti di genere maschile mentre nella restante quota di servizi (13 su 51), afferenti perlopiù a strutture antitrattra, si evidenzia una maggioranza femminile. A ciò va aggiunto che in 10 servizi non è riscontrabile una prevalenza di genere mentre in ulteriori 16 tale informazione non è rilevabile.

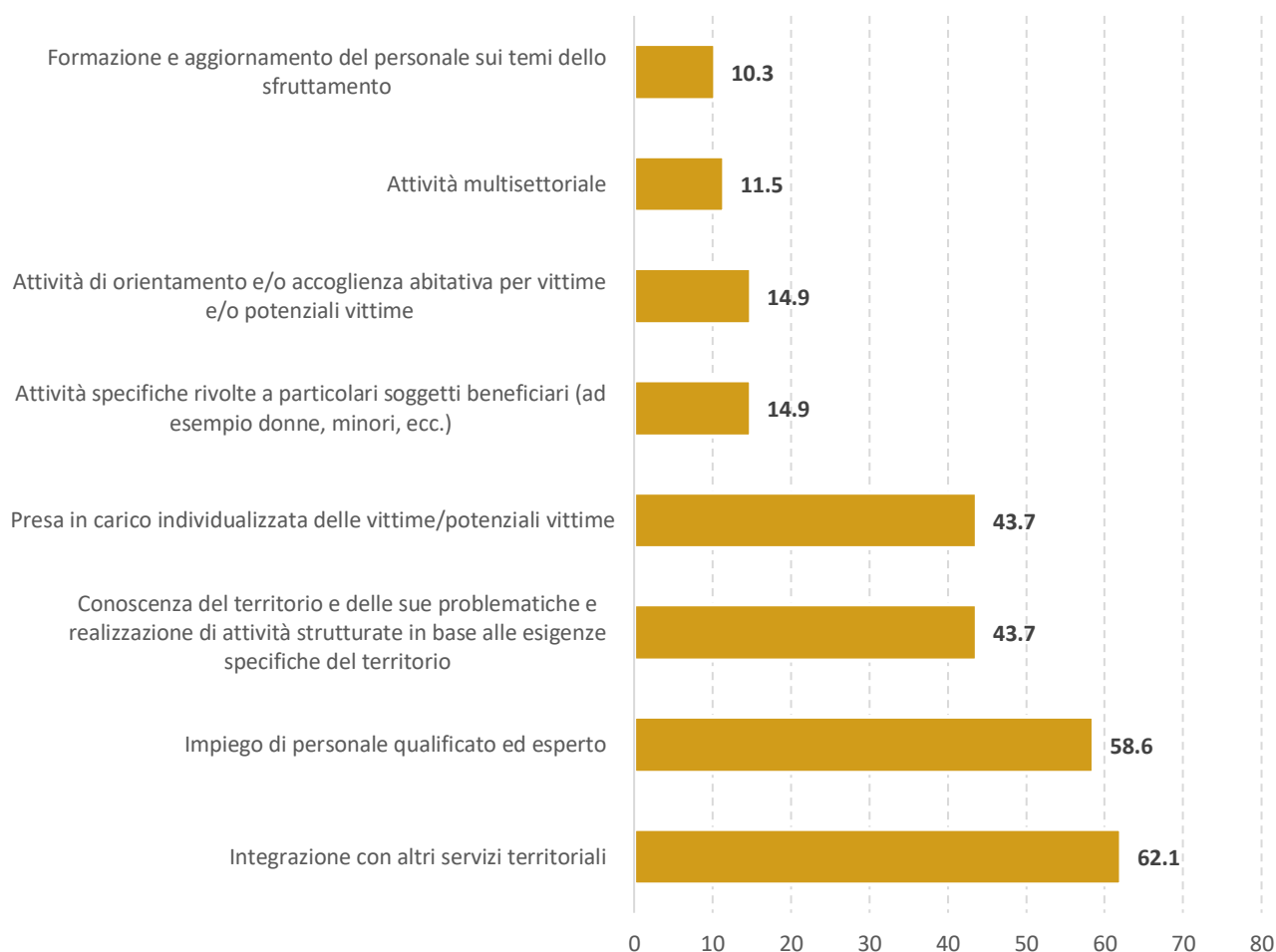
Con riferimento alla provenienza degli utenti, le nazionalità più rappresentate risultano essere l'Italia e il Pakistan (prevalenti entrambe in 10 servizi), seguite da Bangladesh (in 9), Nigeria e Senegal (entrambe in 5). Come seconde nazionalità maggiormente presenti sono state indicate la Nigeria (in 8 servizi) e il Gambia (in 5) mentre come terza presenza spicca il Mali (in 4) e, a pari merito, Bangladesh, Gambia e Marocco (in 3).

Inoltre, nei servizi attivati in cui è stato possibile rilevare la condizione giuridica, l'utenza risulta rappresentata soprattutto da cittadini regolarmente soggiornanti in quattro quinti dei casi (48 servizi su 61) mentre gli irregolari prevalgono in 13. In 16 servizi, comunque, i rispondenti non sanno fornire indicazioni sullo status giuridico.

Anche l'età degli utenti risulta per i Comuni rispondenti di non immediata determinazione: difatti, per quasi un quarto dei servizi (18 su 77) questa informazione non è presente; per ciò che concerne la restante parte, la fascia prevalente è quella tra i 25-34 anni (42,9%), seguita a larga distanza da quella 18-24 anni (15,6%) e 35-54 anni (14,3%). Da rilevare altresì la presenza di due servizi dedicati ai minori e di uno la cui utenza ha più di 55 anni.

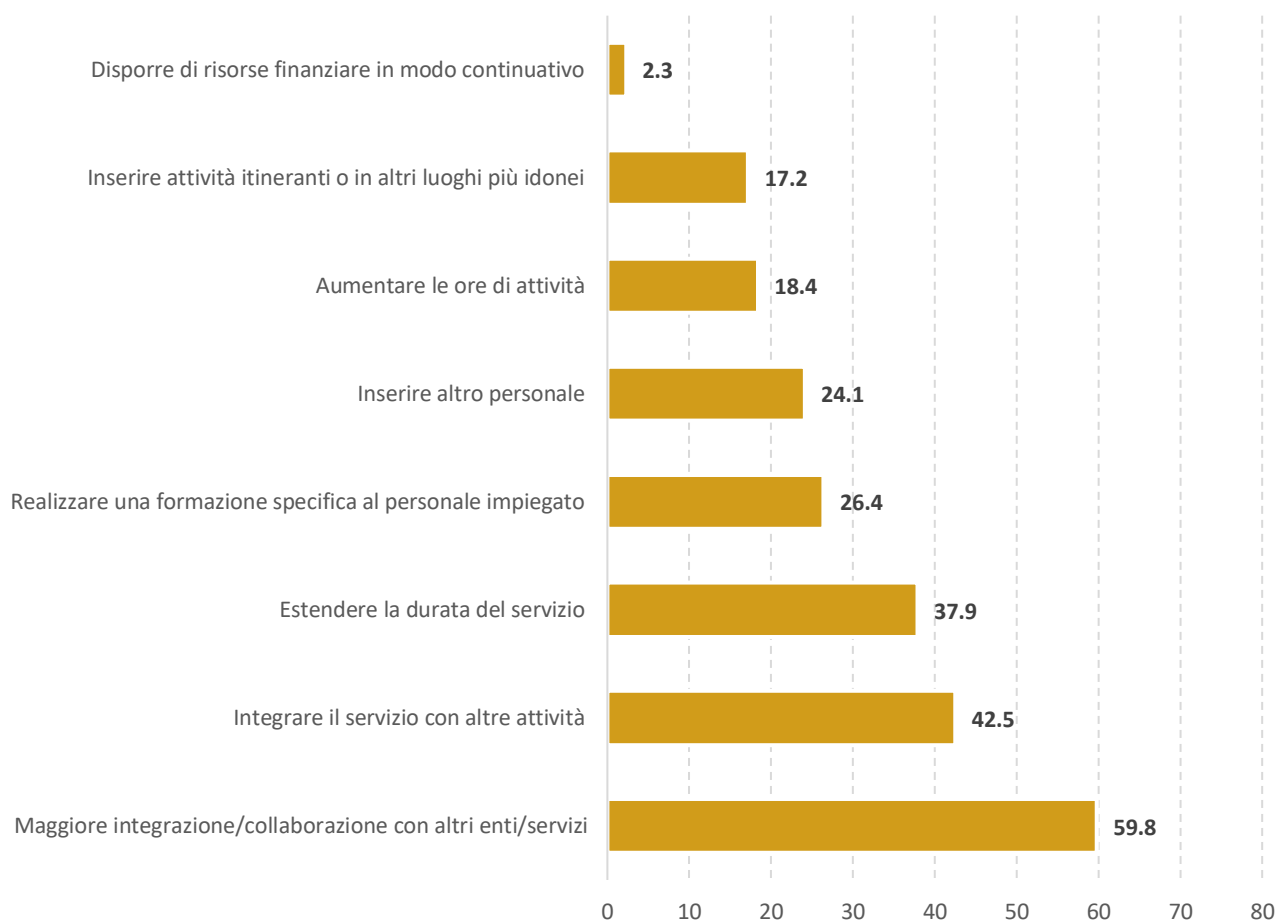
Alla luce di quanto sopra illustrato, le ultime due domande di questa sezione del questionario proponevano ai referenti degli Enti locali una valutazione complessiva dei principali punti di forza e di debolezza dei servizi da loro indicati. Per quanto concerne il primo aspetto, le principali potenzialità riconosciute sono l'integrazione con gli altri servizi territoriali (nel 62,1% dei servizi) e l'impiego di personale qualificato ed esperto (58,6%). A ribadire l'attenzione per il contesto locale, nel 43,7% dei casi è indicato come ulteriore punto di forza la conoscenza del territorio e delle sue problematiche e la realizzazione di attività strutturate in base alle esigenze specifiche del territorio stesso, a pari merito con la presa in carico individualizzata delle vittime/potenziati vittime, che fa invece direttamente riferimento alle attività di assistenza individuale e valutazione dei bisogni evidenziate in precedenza. Le ulteriori alternative, quali le attività specifiche rivolte a particolari soggetti beneficiari (ad esempio donne, minori, ecc.), quelle di orientamento abitativo, la multisettorialità e la formazione del personale sui temi dello sfruttamento, si mantengono al di sotto del 15%.

Fig. 25. Principali punti di forza del servizio



Infine, con riferimento agli aspetti da migliorare, va rilevato che nonostante l'integrazione con gli altri servizi territoriali sia stata menzionata sopra come principale punto di forza del servizio, l'esigenza più sentita da parte dei rispondenti è proprio quella del miglioramento della collaborazione in rete con gli stakeholders locali (nel 59,8% dei servizi), seguita dall'integrazione del servizio con altre attività (42,5%). Le altre priorità più indicate riguardano l'estensione della durata del servizio (37,9%), nonché, rispetto agli operatori impiegati, la realizzazione di una formazione specifica ad essi dedicata (26,4%) e l'inserimento di altro personale (24,1%). Ulteriori aspetti di miglioramento quali l'aumento delle ore di attività e l'inserimento di attività itineranti o in altri luoghi più idonei rappresentano, rispettivamente, il 18,4% e il 17,2% mentre in due casi è stata menzionata la necessità di disporre di risorse finanziarie in modo continuativo.

Fig. 26. Aspetti del servizio che dovrebbero essere migliorati



2.4.2. Gli strumenti di governance per prevenire, contrastare e sostenere le vittime di sfruttamento lavorativo

La ricognizione degli strumenti di governance utilizzati dagli Enti locali per contrastare lo sfruttamento lavorativo e proteggere le vittime e potenziali vittime rappresenta uno degli aspetti più originali dell'indagine InCas. Allo stato attuale, infatti, non esistono studi in grado di restituire una panoramica generale dell'insieme di politiche, dispositivi, piani, tavoli di lavoro e accordi interistituzionali messi in atto a livello comunale per promuovere, coordinare e raccordare gli interventi in questo ambito e sebbene non si persegua alcun fine di esaustività, i risultati conseguiti consentono di tracciare delle coordinate significative sulle risposte al fenomeno.

Come già illustrato, **il 46,6% dei Comuni** che hanno realizzato interventi di prevenzione/contrasto (vale a dire **55 su 118 in totale**) dichiara di essere promotore di strumenti di governance. Nello specifico, l'indagine ha consentito di rilevare l'esistenza in totale di **81 protocolli d'intesa/accordi formali, 17 piani locali/documenti di programmazione locale, 35 tavoli di lavoro/coprogettazione e 7 osservatori locali** sullo sfruttamento lavorativo. Le schede di approfondimento compilate dai rispondenti per la stragrande maggioranza di essi hanno consentito di raccogliere interessanti informazioni sulle varie forme di *policies* che i Comuni rispondenti hanno messo in atto con i diversi attori territoriali per combattere il fenomeno oggetto d'indagine.

I protocolli e gli accordi formali

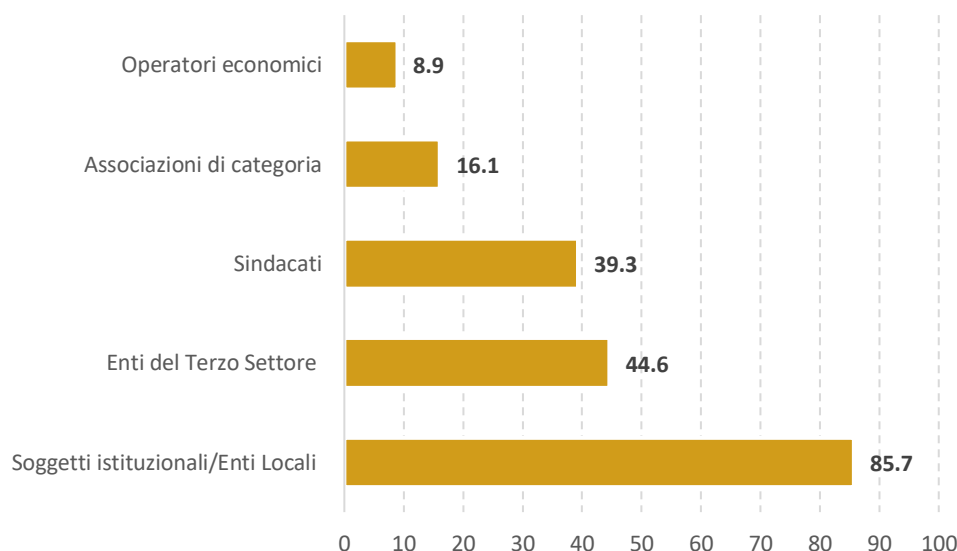
Le 56 schede di approfondimento sui protocolli d'intesa/accordi formali riguardano **25 protocolli d'intesa e 31 diversi tipi di documenti formali** (tra cui convenzioni quadro, convenzioni attuative, accordi di collaborazione, dichiarazioni di partenariato, delibere di giunta, memorandum d'intenti, accordi di programma nell'ambito di progettualità specifiche, come ad esempio per i progetti N.A.V.I.G.A.Re., Common Ground, ecc.).

Volendo classificare i 25 protocolli d'intesa sulla base delle loro principali finalità, emerge che se in 9 casi i protocolli mirano ad impegnare i soggetti firmatari pubblici e privati nella realizzazione di un sistema integrato di interventi di assistenza, accoglienza, informazione e sensibilizzazione, consulenza, promozione della legalità, formazione professionale, inserimento lavorativo, apprendimento della lingua italiana, alfabetizzazione sindacale, mediazione interculturale, ecc., in 10 casi l'obiettivo da conseguire è più mirato e circoscritto (gestione di strutture di accoglienza per lavoratori e lavoratrici stagionali, realizzazione di poli sociali, attivazione di budget di integrazione per vittime o potenziali, attivazione di corsi di cittadinanza, nonché azioni specifiche di contrasto al lavoro nero e irregolare, quali la diffusione di strumenti di asseverazione di conformità dei rapporti di lavoro, l'adozione di un trattamento economico minimo nei confronti del personale impiegato nei servizi e forniture di tutte le procedure di gara indette dal comune, l'applicazione di regolamenti comunali per contrastare il lavoro irregolare e promuovere la legalità, l'implementazione di un osservatorio di monitoraggio per promuovere l'adozione di buone prassi nel sistema degli appalti pubblici e orientare le attività di vigilanza). Inoltre, in 4 protocolli lo scopo perseguito è quello di costituire un tavolo, gruppo di lavoro o rete locale multiagenzia, migliorando le relazioni e gli scambi tra le parti, definendo standard e piani comuni di lavoro o adottando strategie condivise mentre ulteriori 2 protocolli sono finalizzati all'emersione, identificazione, presa in carico, protezione e assistenza delle vittime di tratta, in linea con i programmi previsti dal Piano Nazionale Antitrattra e dalle Linee Guida nazionali.

L'analisi delle schede mostra innanzitutto che la stragrande maggioranza di questi documenti formali, come era ovvio aspettarsi in relazione alla loro natura e durata, sono stati sottoscritti negli ultimi tre anni (e, in particolare, nel 2024: 22 su 56); sono tuttavia presenti anche 4 documenti firmati nel periodo 2019-2021 e 3 rispettivamente nel 2006, 2010 e 2017. Rispetto all'anno di conclusione, laddove indicato (ossia in 38 casi), la maggior parte ha termine nell'arco temporale compreso tra il 2024 e il 2025 (26 su 38); dei restanti, 8 si concludono entro il 2028 e 4 risultano già terminati al momento della rilevazione.

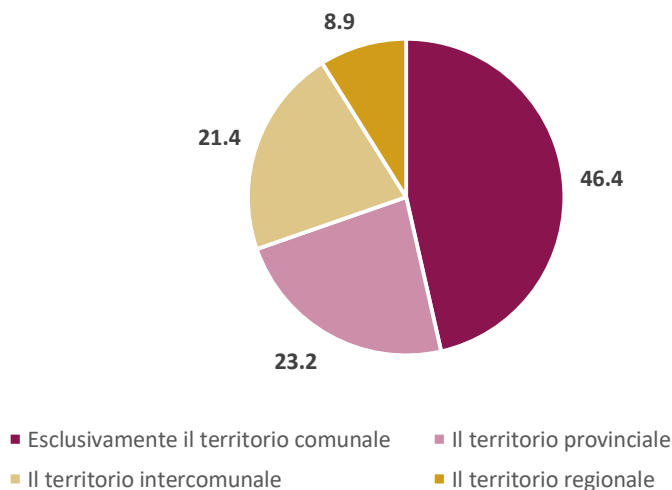
Dall'analisi delle schede emerge altresì una vasta platea di soggetti firmatari; in linea con la natura di questi accordi, gli attori istituzionali risultano coinvolti nella stragrande maggioranza dei casi (nell'85,7% dei documenti ovvero in 48 su 56) e, oltre ad altri Enti locali, Unioni di Comuni e Ambiti territoriali, comprendono Regioni, ASL, Ispettorato del lavoro, Università, prefetture, questure, procure, FFOO, ANPAL, CPI, ministeri, Camera di Commercio e, in un caso, anche una Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale. L'adesione degli Enti del Terzo settore è presente nel 44,6% dei documenti (pari a 25 su 56), seguita da quella delle organizzazioni sindacali (39,3% ossia 22 su 56) mentre le associazioni di categoria e gli operatori economici rivestono un ruolo meno rilevante (presenti, rispettivamente, in 9 e 5 casi su 56).

Fig. 27. Soggetti che hanno aderito al Protocollo/accordo formale



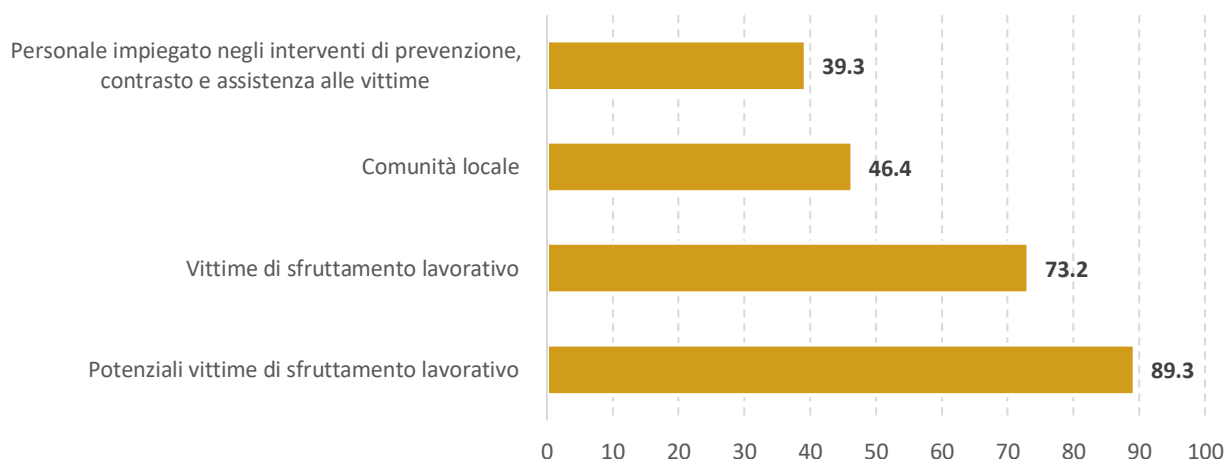
L'estensione territoriale dei documenti formali analizzati è circoscritta al territorio comunale nel 46,4% dei casi. Per quanto riguarda la restante quota, in poco meno di un quarto (23,2% ossia 13 documenti) il raggio di azione si estende al territorio provinciale, nel 21,4% (ossia in 12) a quello intercomunale e in 5 casi l'ambito di riferimento è la Regione.

Fig. 28. Estensione territoriale dei protocolli d'intesa/accordi formali



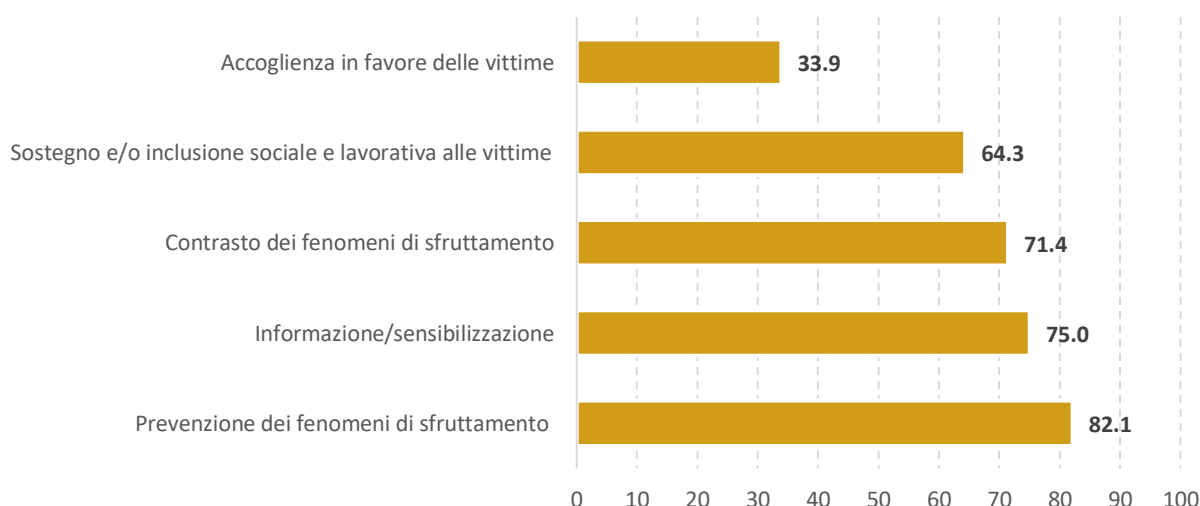
Coerentemente con le finalità sopra illustrate, i destinatari principali delle attività previste nei protocolli d'intesa/accordi formali sono principalmente le potenziali vittime di sfruttamento lavorativo (89,3% ossia in 50 su 56) e le vittime riconosciute tali (73,2% ossia in 41 su 56). Risulta tuttavia significativa la presenza di accordi rivolti alla comunità locale (46,4% ossia in 26 su 56), includendo anche tutti i soggetti che direttamente o indirettamente possono entrare in contatto con le persone sfruttate, e agli operatori impiegati negli interventi di prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime (39,3% ossia in 22 su 56).

Fig. 29. Destinatari principali delle attività previste nei protocolli d'intesa/accordi formali



Le attività di prevenzione del lavoro sfruttato rappresentano i principali temi trattati nei documenti menzionati (82,1% ossia in 46 documenti su 56). Seguono a stretto giro le azioni di informazione/sensibilizzazione, mirate sostanzialmente a promuovere la legalità e la sicurezza nei rapporti di lavoro (75% ossia in 42 su 56), quelle di contrasto (come ad esempio, la gestione congiunta dei processi di emersione, segnalazione, identificazione, il potenziamento delle attività di vigilanza, ecc.), pari al 71,4% (in 40 su 56) e le attività di sostegno e/o inclusione sociale e lavorativa alle vittime (64,3% ossia in 36 su 56). L'accoglienza delle vittime, che include anche la realizzazione di spazi fisici di ascolto e di alloggi per i lavoratori stagionali, è menzionata nel 33,9% dei documenti (in 19 su 56).

Fig. 30. Temi e attività principali trattati nei protocolli d'intesa/accordi formali



Infine, in relazione all'aspetto finanziario, dall'analisi dei dati emerge che i documenti formali menzionati comportano oneri finanziari in 24 casi (pari al 42,9%). Le risorse previste per l'attuazione degli accordi risultano essere totalmente a carico dell'amministrazione in 4 casi, esterne rispetto a quelle comunali in 9 e miste (combinazione di risorse proprie con esterne) in 11. In questi ultimi due casi (risorse esterne e miste), le fonti di finanziamento sono prevalentemente nazionali e regionali (in 10 documenti) mentre quelle comunitarie e private sono state indicate rispettivamente in 7 e 2 casi.

I tavoli di lavoro

Dall'analisi dei questionari emerge il coinvolgimento diretto da parte dei Comuni rispondenti nell'attivazione di **35 tavoli di lavoro**. Tentando una classificazione in base ai loro obiettivi emerge che:

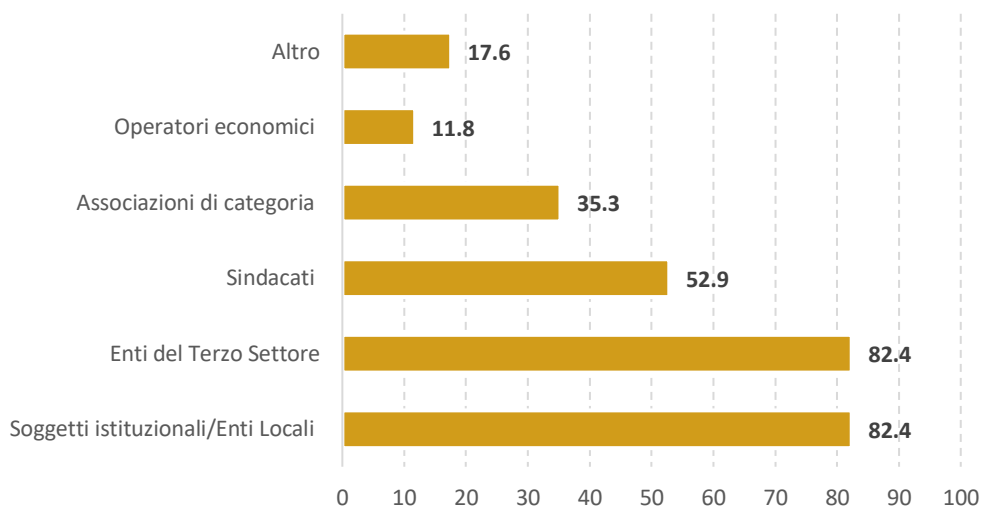
- sei di questi, promossi dalle prefetture, sono esplicitamente finalizzati al contrasto dello sfruttamento lavorativo e svolgono in seno ai Consigli territoriali per l'immigrazione, attività di approfondimento del fenomeno, monitoraggio, scambio e condivisione di azioni;
- in nove casi, i tavoli sono costituiti nell'ambito di progettualità specifiche per la coprogettazione degli interventi, il coordinamento delle linee programmatiche o la definizione delle strategie operative tra tutti gli attori coinvolti;
- in sei casi, i tavoli perseguono una *mission* specifica, tra cui il superamento insediamenti abusivi in agricoltura, l'accoglienza dei lavoratori migranti stagionali, la realizzazione di sportello per il lavoro etico in agricoltura;
- altri quattro tavoli, di carattere più tecnico, sono principalmente centrati sull'inclusione sociale delle persone in condizioni di vulnerabilità o marginalità sociale, a cui vanno aggiunti due ulteriori tavoli finalizzati a consolidare modelli di intervento per l'accompagnamento all'inserimento lavorativo (sempre con riferimento ai soggetti più svantaggiati);
- la restante parte, infine, comprende sia i tavoli di lavoro che in network affrontano il tema migratorio nella sua globalità (analisi delle presenze sui territori, la situazione dei richiedenti e titolari di protezione internazionale, ecc.) sia tre casi in cui i tavoli si configurano come spazi di confronto, programmazione, aggiornamento, presa in carico e trattazione di situazioni afferenti al tema della tratta.

I risultati dell'analisi mostrano che nella maggior parte dei casi, si tratta di tavoli di recente costituzione; difatti tre quarti di essi sono stati istituiti negli ultimi tre anni e nella restante parte nel periodo 2015-2021.

Nel complesso, in 19 tavoli il soggetto promotore risulta essere lo stesso Comune rispondente, in 9 la prefettura, in 3 la regione e nei restanti casi un altro tipo di ente.

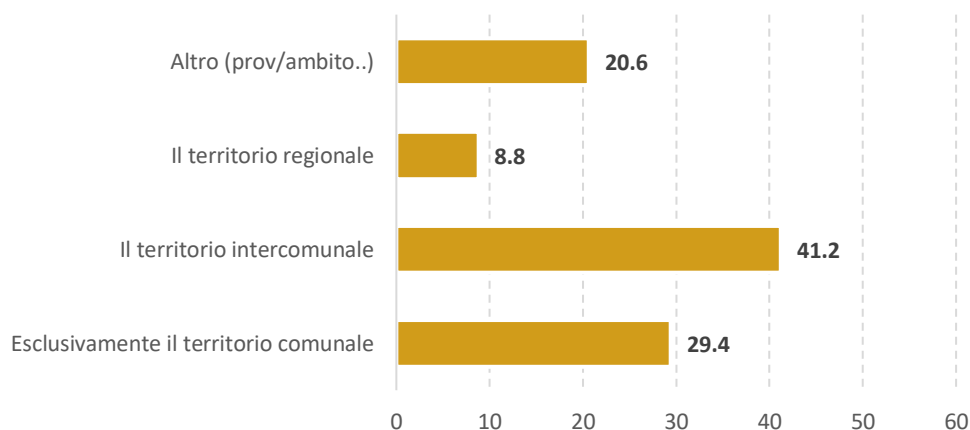
Rispetto agli ulteriori soggetti partecipanti, come illustrato nella figura successiva, altri enti istituzionali e soggetti del terzo settore sono coinvolti in quattro quinti dei tavoli, i sindacati nella metà, le associazioni di categoria in poco più di un terzo mentre più marginale risulta essere la presenza degli operatori economici.

Fig. 31. Soggetti partecipanti ai Tavoli



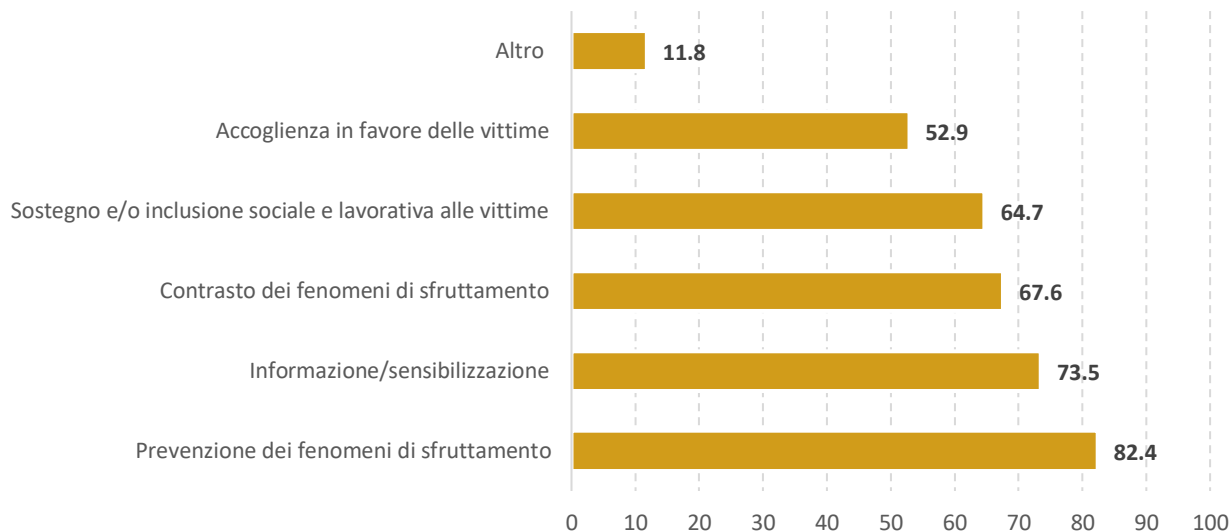
È interessante sottolineare che l'estensione territoriale dei tavoli riguarda esclusivamente l'ambito comunale in soli dieci casi; nella maggior parte dei tavoli, infatti, il raggio d'azione include il territorio intercomunale (14 casi), regionale (3 casi) o altri ambiti territoriali quali provincia, distretti, ecc. (7 casi).

Fig. 32. Estensione territoriale dei Tavoli



Infine, con riferimento alle tematiche, la prevenzione dei fenomeni di sfruttamento e l'informazione/sensibilizzazione risultano essere gli argomenti più trattati nei tavoli menzionati (rispettivamente in 28 e 25 casi, pari all'82,4% e al 73,5%), seguiti dalle attività di contrasto (in 23 casi), di sostegno e/o inclusione socio-lavorativa delle vittime (in 22) e di accoglienza (in 18).

Fig. 33. Temi e attività principali trattati dai Tavoli



Strumenti di programmazione locale e osservatori

Tra gli strumenti di governance finalizzati alla lotta contro il lavoro sfruttato sono stati altresì menzionati **17 piani locali/documenti di programmazione locale e 7 osservatori**. Innanzitutto, con riferimento ai primi, va specificato che parte di essi si riferisce ai Piani Locali Multisetoriali di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato in agricoltura realizzati in forma sperimentale nell'ambito della prima fase del progetto InCas, che, come precedentemente illustrato¹³⁶, rappresentano strumenti di pianificazione a medio-lungo termine attraverso i quali le linee di indirizzo adottate nel più ampio quadro nazionale descritto nel Piano triennale vengono declinate nei contesti locali con la partecipazione attiva dei principali attori territoriali e network istituzionali¹³⁷.

Un'altra parte dei piani indicati riguarda invece diversi atti di indirizzo amministrativo, tra cui delibere di giunta che impegnano le Amministrazioni a realizzare azioni specifiche di contrasto (istituzione di osservatori per la sicurezza sul lavoro, obbligo di salario minimo per chi partecipa ad appalti comunali, concertazione con le Forze di Polizia e le organizzazioni datoriali e sindacali, supporto alle aziende che operano nella legalità, ecc.) oppure piani di zona, piani esecutivi di gestione o documenti unici di programmazione (DUP) all'interno dei quali sono stati inseriti, nella logica di politiche integrate di più ampio respiro, obiettivi di inclusione socio-lavorativa delle fasce sociali più deboli e marginalizzate. Un'ulteriore quota comprende infine piani d'azione relativi a interventi integrati specificamente rivolti alla popolazione migrante (per l'accoglienza dei lavoratori stagionali, il superamento degli insediamenti informali, ecc.). Si sottolinea che, nonostante la loro natura, finalità e ambito di intervento, in sette casi l'estensione territoriale dei piani rilevati va oltre il territorio comunale.

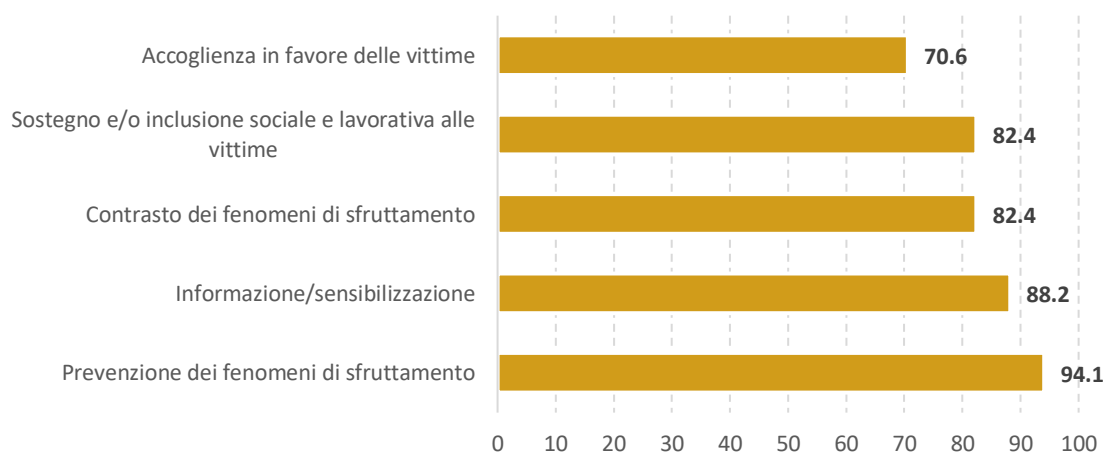
¹³⁶ Cfr. par. 1.6.4.

¹³⁷ Disponibili in <https://www.cittalia.it/tutte-le-categorie-cittalia/notizie/documenti-cittalia/progetto-incas-ecco-i-piani-locali-multisetoriali-di-contrasto-allo-sfruttamento-lavorativo-in-agricoltura-e-caporalato-adottati-dai-comuni-che-hanno-partecipato-al-progetto/>

In base a quanto riportato nel questionario, la pianificazione e/o realizzazione dell'intervento programmatico ha coinvolto soggetti istituzionali (tra cui, nello specifico, altri Enti locali, Regioni, Province, Centri per l'impiego, ASL, FFOO, INAIL, Ispettorato del lavoro, CPIA, OIM, Università, CREA, ecc.) e soggetti del terzo settore in 15 piani su 17, nonché organizzazioni sindacali, associazioni di categoria e operatori economici rispettivamente in 13, 11 e 8 piani su 17. Si sottolinea che in poco più della metà dei casi, i suddetti documenti sono stati elaborati e redatti attraverso un processo di concertazione e partecipazione con i vari attori coinvolti.

Rispetto ai temi e alle principali attività trattati nei documenti, considerando che si tratta di documenti strategici di programmazione di linee generali, non sorprende che le attività di prevenzione dei fenomeni di sfruttamento, informazione/sensibilizzazione, contrasto dei fenomeni di sfruttamento e sostegno e/o inclusione sociale e lavorativa alle vittime siano contemplate nella quasi totalità di essi; solamente le attività di accoglienza delle vittime, in quanto interventi mirati in territori fortemente interessati da presenze significative di lavoratori marginalizzati, sono indicate in 12 documenti su 17.

Fig. 34. Temi e attività principali trattati dai Piani locali



Per quanto concerne l'aspetto finanziario, i piani comportano oneri economici in 9 casi su 17; nella quasi totalità dei casi, i finanziamenti combinano risorse proprie dei Comuni con fondi nazionali, comunitari e, in minor misura, regionali.

Rispetto ai 7 osservatori menzionati dai rispondenti, è interessante rilevare che in tre casi si tratta di osservatori di carattere permanente finalizzati al monitoraggio dell'andamento degli infortuni nei luoghi di lavoro (con attività di educazione alla cultura del lavoro dignitoso, contrasto del lavoro irregolare e delle pratiche di appalto elusive della normativa nonché dell'eccessiva esternalizzazione e frammentazione delle attività negli appalti e nei subappalti, rafforzamento degli interventi di assistenza, vigilanza e controllo, ecc.), alla tutela della legalità e contrasto alla criminalità diffusa sul territorio, e all'analisi del caporalato all'interno della più ampia analisi del fenomeno migratorio presente a livello territoriale.

Risulta altresì presente un osservatorio dedicato al monitoraggio e raccolta dati sulla tratta in rete con altri servizi territoriali all'interno di un servizio comunale strutturato (Ufficio Roxanne della Città metropolitana di Roma) mentre gli ultimi tre casi indicati riguardano attività di raccolta dati, mappatura, outreach, valutazione e monitoraggio di prese in carico di vittime di tratta o sfruttamento, realizzate all'interno di progetti regionali o interregionali in corso di realizzazione, che però non sono formalmente costituiti in veri e propri osservatori (progetto N.A.V.I.G.A.RE., Common Ground, ecc.).



Come osservato in merito ai piani locali/documenti di programmazione locale, la realizzazione degli osservatori coinvolge altri soggetti istituzionali e Terzo settore nella quasi totalità dei casi e in modo meno corale sindacati, associazioni di categoria e operatori economici. L'ambito di riferimento è esclusivamente comunale solo in due casi e la copertura economica per i quattro osservatori che comportano oneri economici è prevalentemente con fondi propri in due casi e con fondi misti nei restanti due.

2.4.3. I progetti per prevenire, contrastare e sostenere le vittime di sfruttamento lavorativo

Tra gli interventi di prevenzione e contrasto allo sfruttamento messi in atto dai Comuni o nei quali i Comuni sono coinvolti, i progetti - intesi come ogni azione operativa, di ricerca, consulenza (legale, psicologica, economica, alloggiativa, socio-sanitaria), monitoraggio, sensibilizzazione, vigilanza o sperimentazione di modelli con la partecipazione di più stakeholders - costituiscono la parte quantitativamente più consistente. Come già accennato, sono infatti **86 i Comuni** che dichiarano di essere coinvolti in progettualità di questo tipo e **127 le schede di approfondimento** rilevate. In linea generale, i progetti menzionati possono essere così classificati:

- progetti regionali o interregionali di contrasto allo sfruttamento lavorativo (es. Common Ground);
- progetti di contrasto allo sfruttamento lavorativo la cui estensione territoriale è comunale o intercomunale, come sportelli anti-caporalato, help desk, poli sociali integrati;
- progetti antitratta finanziati dal Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio afferenti al Piano nazionale antitratta per l'emersione, assistenza e integrazione sociale delle vittime di tratta (tra cui N.A.V.I.G.A.RE. Network Antitratta Veneto Intersezioni Governance Azioni Regionali; HTH Liguria Hope This Help; L'Anello Forte 5; Mettiamo le Ali; Derive e Approdi 2024; Nuvole in Progress; S.A.T.I.S. 6);
- progetti finalizzati principalmente all'orientamento e inserimento lavorativo, nonché alla promozione della legalità e sicurezza sul lavoro;
- progetti legati alla rete SAI che, accogliendo anche vittime di sfruttamento lavorativo, pongono in essere azioni di prevenzione e/o contrasto anche con l'ausilio di operatori specializzati nella tematica);
- progetti genericamente finalizzati all'inclusione sociale delle persone (italiane e straniere) più vulnerabili o in condizioni di marginalità oppure rivolti a target specifici o all'intera collettività.

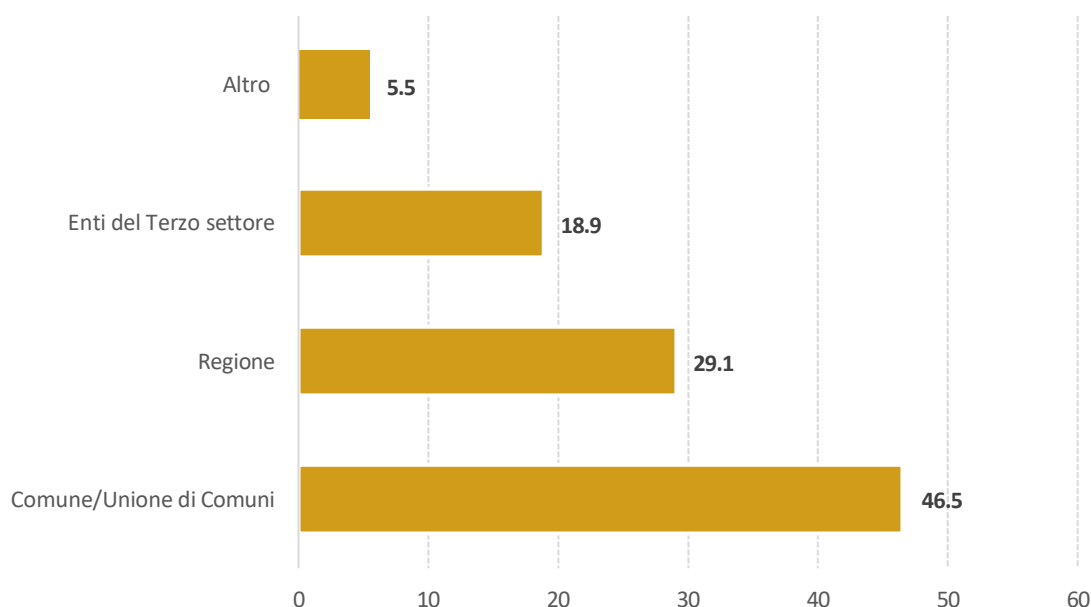
Rispetto ai suddetti 86 Comuni è interessante osservare, in via preliminare, che se da un lato, come già precedentemente illustrato¹³⁸, 26 hanno attivato progetti, servizi e strumenti di governance, 13 progetti e servizi, 11 progetti e strumenti e 36 solo progetti, dall'altro risultano due Comuni che hanno attivato ben 5 progetti (Torino e Cervia), due che ne hanno attivati 4 (Selvazzano Dentro e Alpignano) e quattro che ne hanno attivati tre (Settimo Torinese, Grugliasco, Rivalta di Torino e Parma).

Con riferimento all'anno di avvio, l'analisi dei dati evidenzia che la stragrande maggioranza dei progetti (68%) ha iniziato le attività nell'ultimo triennio 2022-2024 (di cui il 14,9% nell'anno di rilevazione 2024). Risultano tuttavia presenti anche progettualità iniziate nel triennio 2019-2021 (pari al 16,5%) e un'ulteriore quota (pari al 15,7%) di progetti attivati prima del 2018 (di cui 4 tra il 1995 e il 2010), costituita perlopiù da progetti antitratta e progetti legati alla rete SAI. Relativamente all'anno di conclusione, tre quarti dei progetti ha scadenza nel biennio 2024-2025, il 10% nel biennio successivo e la restante quota risultava appena conclusa.

¹³⁸ Cfr. Tab. 4.

Il dato relativo ai soggetti capofila dei progetti mostra un significativo protagonismo degli Enti locali. Si osservi infatti che nel 46,5% dei progetti (pari a 59 progetti), il capofila è rappresentato da un Comune/Unione di Comuni e che di questi, in 50 casi si tratta dello stesso Comune rispondente. A seguire, le Regioni risultano capofila nel 29,1% dei progetti (pari a 37), seguite da enti del Terzo settore (18,9% pari a 24) e da altri soggetti istituzionali quali ambiti territoriali, distretti, ASP, prefettura (5,5% pari a 7).

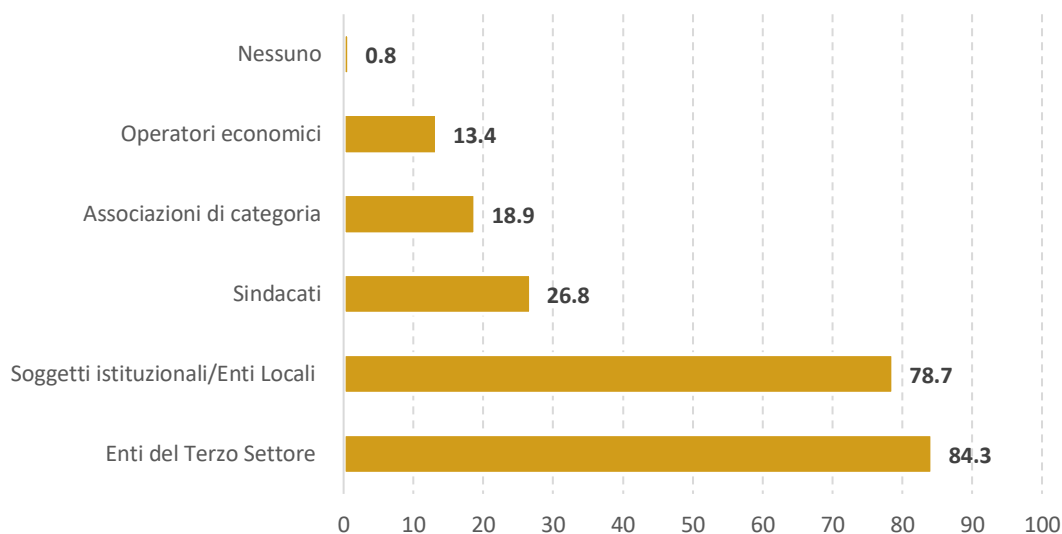
Fig. 35. Soggetto capofila del progetto



La promozione e formazione di reti locali, differentemente articolate a seconda delle esigenze, degli obiettivi da raggiungere e delle caratteristiche dei territori, sono espressione diretta della capacità di governance dei Comuni, chiamati, attraverso le proprie capacità di analisi territoriale, a favorire connessioni e relazioni fra tutti quei soggetti che possono svolgere un ruolo attivo nel contrastare il fenomeno dello sfruttamento lavorativo.

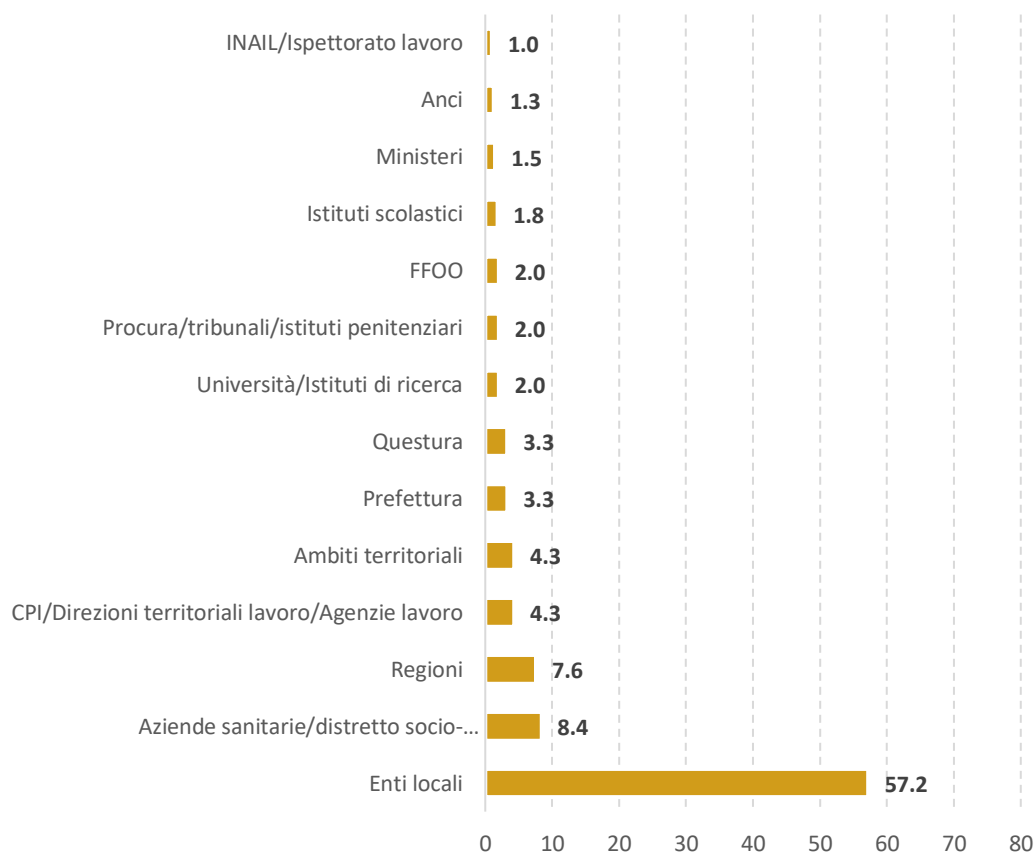
La stragrande maggioranza dei progetti menzionati dai Comuni rispondenti vede il coinvolgimento di una vasta gamma sia di enti del terzo settore (nell'84,3% dei progetti) sia di altri soggetti istituzionali (nel 78,7%). La partnership con i sindacati riguarda il 26,8% dei progetti mentre associazioni di categoria e operatori economici partecipano rispettivamente nel 18,9% e 13,4% di essi.

Fig. 36. Soggetti coinvolti nella realizzazione del progetto



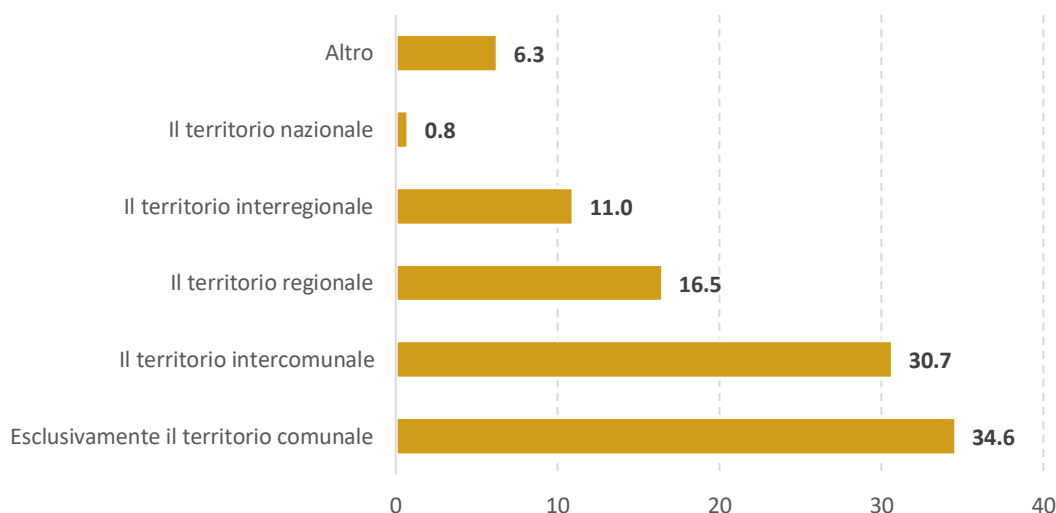
Focalizzando l'attenzione sui soggetti istituzionali coinvolti, dall'analisi delle risposte emerge che la categoria più ricorrente è quella dei Comuni (57,2%), seguita a larga distanza da Aziende sanitarie/Distretti socio-sanitari/Conferenze dei Sindaci e dalle Regioni (risultano infatti presenti nelle varie progettualità 16 regioni su 20).

Fig. 37. Soggetti istituzionali/Enti Locali partecipanti



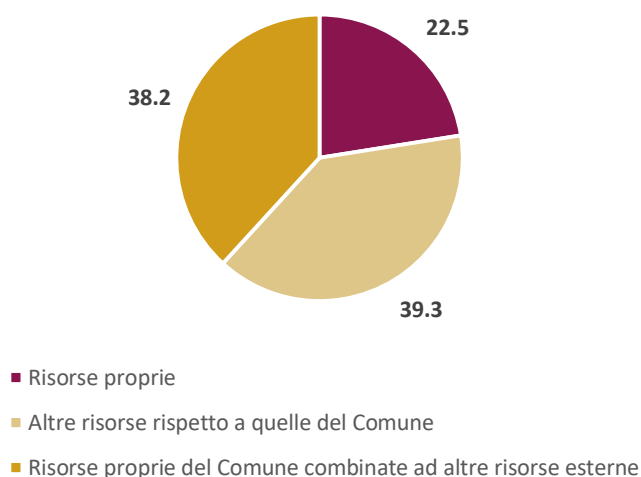
L'estensione territoriale del progetto riguarda soprattutto l'ambito comunale (per il 34,6% dei progetti) e quello intercomunale (per il 30,7%). I progetti il cui raggio di azione si estende al territorio regionale rappresentano il 16,5% mentre quelli interregionali costituiscono l'11% (di cui 1 operante su tutto il territorio nazionale). La restante quota, classificata come "altro" (6,3%) comprende come aree di intervento gli ambiti territoriali sociali e le province.

Fig. 38. Estensione territoriale del progetto



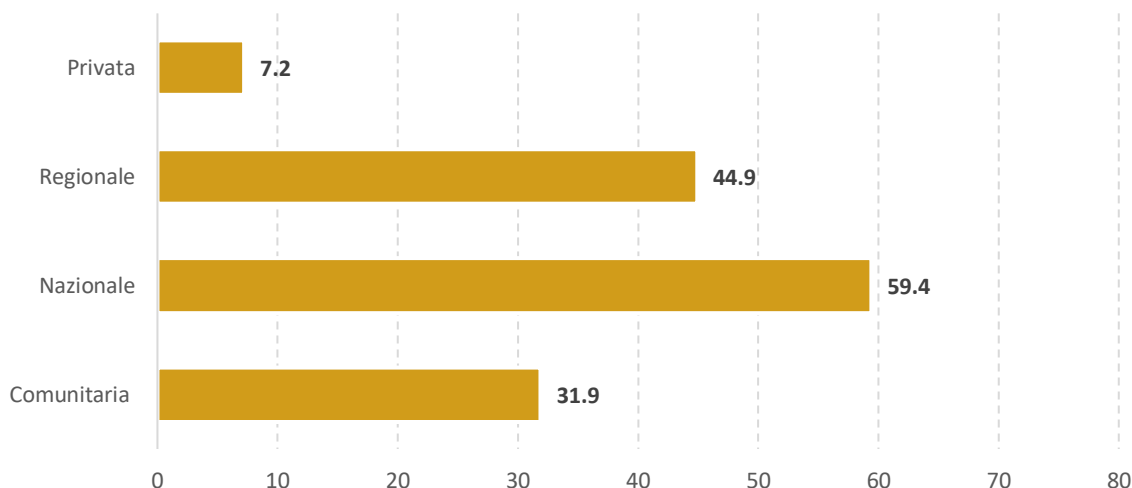
Passando alle modalità di finanziamento, i progetti menzionati comportano oneri finanziari per l'amministrazione comunale nel 70,1% dei casi. Ciò significa che in poco meno di un terzo dei progetti la realizzazione delle attività da parte degli Enti locali non grava sulle casse comunali. Di converso, per i progetti che comportano oneri economici, i finanziamenti provengono da risorse comunali nel 22,5% dei casi, da altre fonti nel 39,3% e dalla combinazione di risorse proprie con risorse esterne nel 38,2%.

Fig. 39. Risorse per il finanziamento dei progetti



Le risorse finanziarie esterne provengono soprattutto da fondi nazionali (nel 59,4% dei progetti) e da fondi regionali (44,9%). Si ricorre invece a risorse comunitarie nel 31,9% dei progetti e a fonti private in soli cinque casi (pari al 7,2%).

Fig. 40. Fonti di finanziamento dei progetti



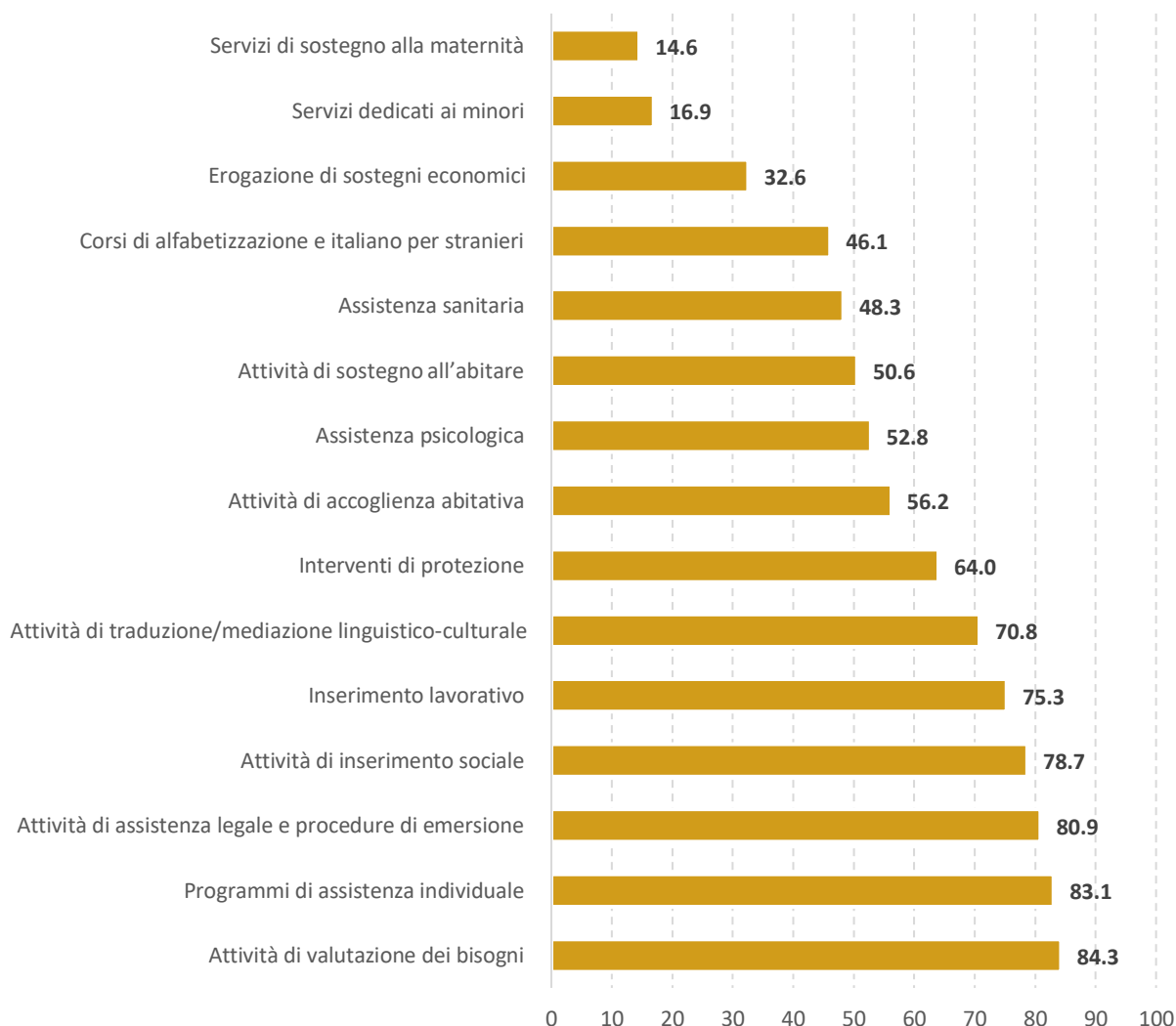
Entrando nel merito delle azioni realizzate nell'ambito dei progetti, in via preliminare si può osservare che le attività più menzionate sono quelle di informazione, sensibilizzazione, comunicazione e disseminazione (nell'85,8% dei progetti) e quelle di emersione, assistenza e inclusione delle vittime/potenziali vittime (nel 75,6%). Seguono le attività di formazione rivolte al personale impiegato nei servizi (nel 52%) e quasi a pari merito quelle di studio e monitoraggio del fenomeno (nel 49,6%) mentre le attività ispettive e di controllo riguardano solo il 14,2% dei progetti.

Fig. 41. Attività realizzate nell'ambito dei progetti



Dall'approfondimento sulle attività svolte a favore di vittime/potenziati vittime di sfruttamento lavorativo emerge che gli interventi più contemplati nei progetti sono innanzitutto quelli relativi alla fase di presa in carico delle persone, come la valutazione dei bisogni (nell'84,3% dei progetti) e l'ideazione di programmi di assistenza individuale (83,1%), seguiti a stretto giro dalle attività di assistenza legale e procedure di emersione (80,9%) e da quelle più generali di inserimento sociale, come l'accompagnamento ai servizi, l'orientamento socio-sanitario e tutte quelle attività volte a favorire l'integrazione sociale dei beneficiari (78,7%). Proseguendo in ordine decrescente, in tre quarti circa dei progetti vengono menzionate le attività di orientamento/inserimento lavorativo (75,3%) e la mediazione linguistico-culturale (70,8%). Altre attività più frequentemente offerte dai progetti sono gli interventi di protezione (64%), l'accoglienza e l'orientamento abitativo (rispettivamente 56,2% e 50,6%), l'assistenza psicologica (52,8%), quella sanitaria (48,3%) e i corsi di alfabetizzazione e lingua italiana (46,1%). L'erogazione di sostegni economici è prevista in un terzo dei progetti (32,6%) mentre i servizi dedicati ai minori e al sostegno della maternità sono presenti rispettivamente nel 16,9% e 15,6% dei progetti.

Fig. 42. Attività a favore di vittime/potenziati vittime di sfruttamento lavorativo



Focalizzando ora l'attenzione sui destinatari dei progetti menzionati, si può osservare che nell'81,1% di essi le attività sono principalmente rivolte alle potenziali vittime di sfruttamento lavorativo, ossia a tutti coloro che trovandosi in situazioni di indigenza, vulnerabilità sociale o gravi difficoltà economiche possono cadere in situazioni di caporalato o assoggettamento (tra le categorie più menzionate, richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, soggetti svantaggiati disoccupati di lungo periodo, persone migranti in gravi difficoltà economiche, ecc.). Le vittime di sfruttamento lavorativo (incluse le persone coinvolte nei meccanismi di tratta) rappresentano invece il target del 53,5% dei progetti mentre in una quota minoritaria ma ugualmente significativa le attività sono rivolte alla comunità locale (39,4%) e al personale negli interventi di prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime (32,3%).

Fig. 43. Destinatari/beneficiari delle attività/interventi previsti dai progetti



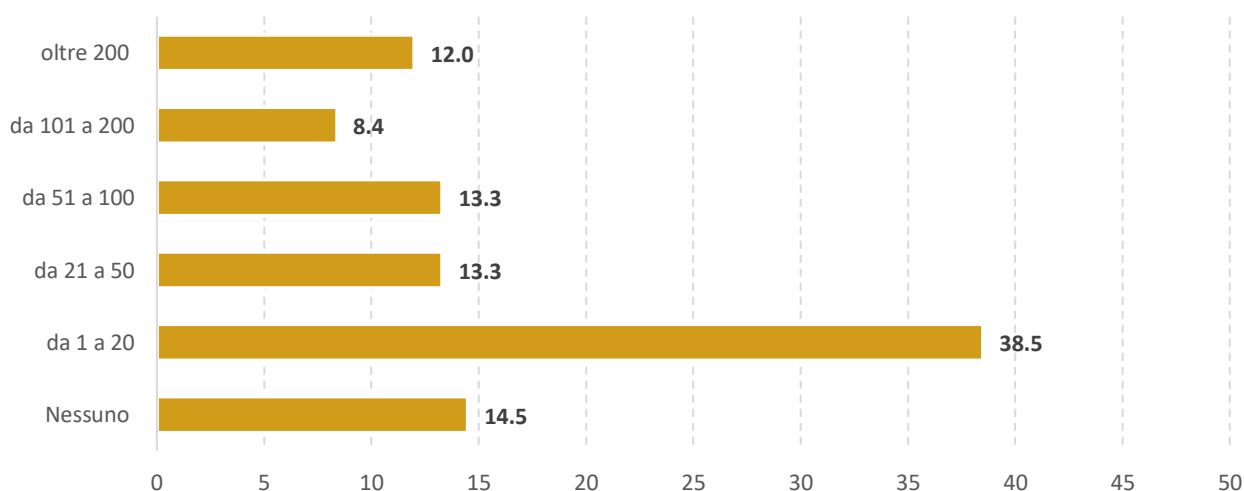
Come riportato nella tabella seguente, il numero complessivo (reale o stimato) di vittime/potenziali vittime entrate in contatto e/o prese in carico dai progetti nel corso del 2023, indicato nel 65,4% dei progetti rilevati, è pari a **14.662 persone**, la maggior parte delle quali intercettate nei progetti realizzati dai Comuni del Nord-ovest (8.903) e in quelli con popolazione superiore ai 200.000 abitanti (8.778).

Tab. 7. Numero di vittime/potenziali vittime entrate in contatto e/o prese in carico dai progetti nel corso del 2023 per macroarea territoriale e ampiezza demografica

	N. Comuni	N. Beneficiari
Macroarea Territoriale		
Nord-ovest	27	8.903
Nord-est	27	3.906
Centro	8	588
Sud	11	196
Isole	10	1.069
Italia	83	14.662
Ampiezza Demografica		
15.001-50.000	42	4.115
50.001-100.000	15	1.526
100.001-200.000	12	243
oltre 200.000	14	8.778
Italia	83	14.662

Approfondendo questa informazione attraverso la classificazione dei progetti per fasce di utenza, si può osservare che se nel 14,5% dei progetti i rispondenti dichiarano di non aver preso in carico/contattato vittime/potenziali vittime di sfruttamento, i progetti che hanno assistito da 1-20 beneficiari rappresentano il 38,5%, quelli con 21-50 e 51-100 beneficiari entrambi il 13,3%, quelli con 101- 200 utenti l'8,4% e quelli con oltre 200 utenti il 12%. Va sottolineato che in quest'ultima categoria sono compresi due progetti regionali (nello specifico, Hope This Help Liguria e N.A.V.I.G.A.RE. della Regione Veneto, con rispettivamente 2.400 e 2.613 beneficiari) e uno di estensione interregionale (Common Ground, per il quale è stata riportata la cifra di 4.553 beneficiari) che, appunto, innalzano significativamente il valore medio.

Fig. 44. Numero di vittime/potenziali vittime entrate in contatto e/o prese in carico dai progetti nel 2023



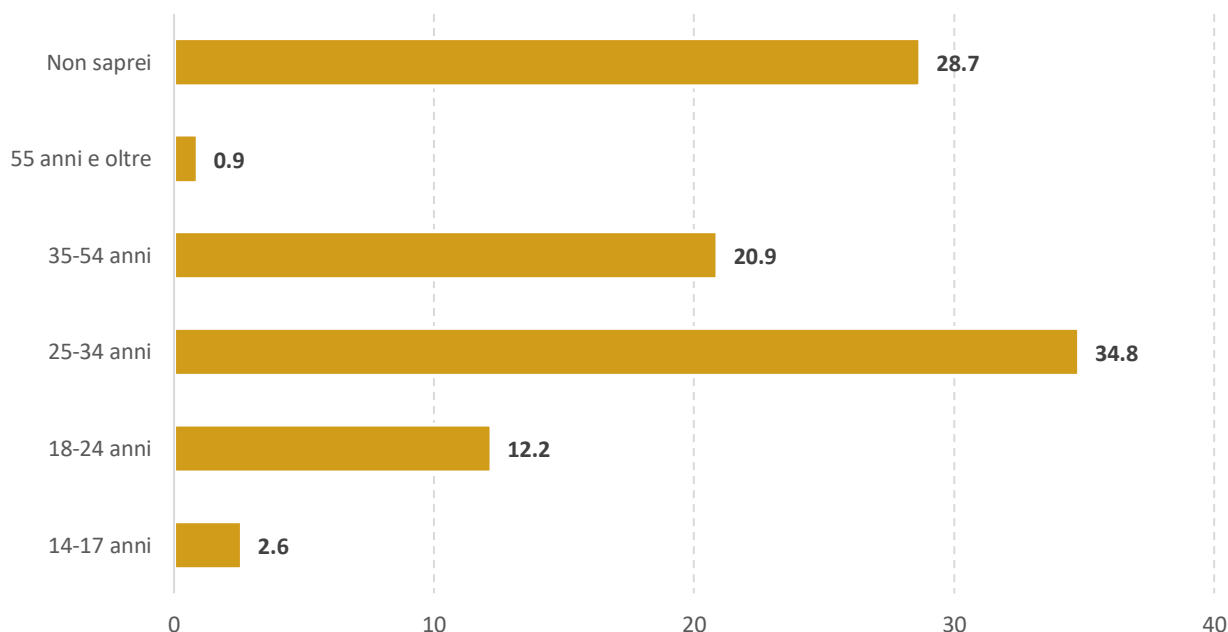
I beneficiari presi in carico risultano essere prevalentemente di genere maschile in 48 progetti (pari al 70,6%) e prevalentemente di genere femminile in 20 (pari al 29,4%). In ulteriori 16 progetti non viene riscontrata una prevalenza di genere e in altri 31 tale informazione non è desumibile.

Il quadro complessivo delle nazionalità dei beneficiari risulta abbastanza frastagliato ma seppure senza forti concentrazioni si riscontrano alcune ricorrenze significative. In primo luogo, le nazionalità più rappresentate sono l'Italia (in 21 progetti), il Bangladesh (in 12), il Pakistan (in 9), la Nigeria e il Marocco (entrambe in 8). Come seconde nazionalità sono state indicate il Pakistan (in 9 progetti), il Bangladesh (in 6), l'Albania e il Marocco (entrambe in 5). Infine, come terza nazionalità, spicca di nuovo il Bangladesh (in 7 progetti), il Pakistan (in 5) e il Marocco (in 5).

Rispetto alla condizione giuridica, nella maggior parte dei progetti (56, 5%) i beneficiari risultano essere regolarmente soggiornanti (in 65 progetti contro i 19 in cui viene indicata una prevalenza di cittadini irregolarmente soggiornanti, a cui ne vanno aggiunti 31 in cui tale condizione non è determinabile).

Infine, con riferimento all'età, la fascia prevalente dei beneficiari è quella 25-34 anni (nel 34,8% dei progetti), seguita da quella 35-54 anni (nel 20,9%) e da quella 18-24 anni (nel 12,2%), a fronte di un 28,7% di progetti nei quali tale informazione non è rilevabile. Inoltre, in 3 progetti (2,6%) l'utenza è principalmente costituita da minori mentre in 1 prevalgono gli over 55.

Fig. 45. Principali fasce di età delle vittime/potenziali vittime entrate in contatto e/o prese incarico dal progetto nel 2023



2.5. Il fabbisogno formativo dei Comuni

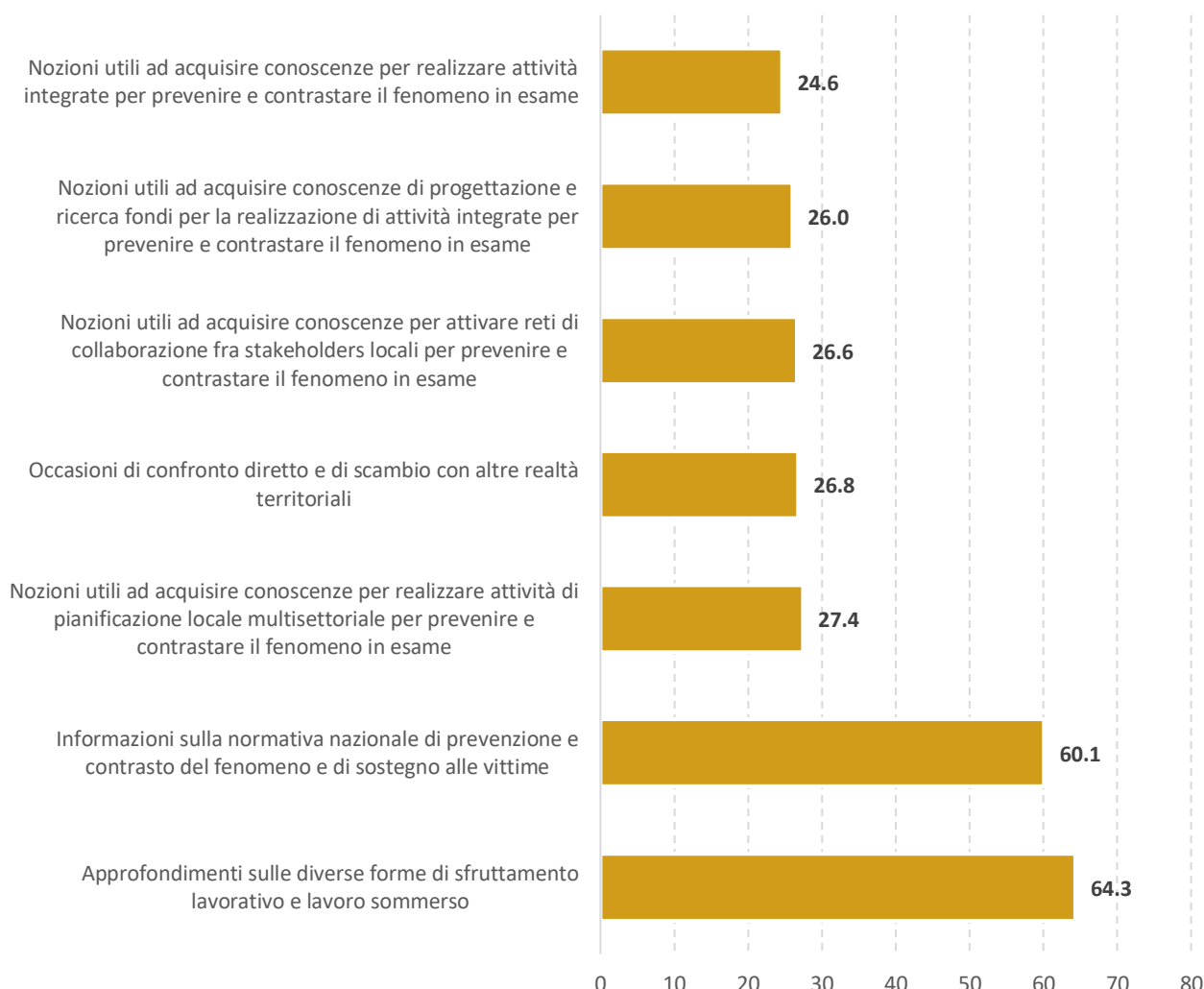
Nel corso dell'indagine è stato rilevato anche il fabbisogno formativo dei Comuni rispetto agli strumenti di governance, servizi e interventi di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo e di sostegno alle vittime e/o potenziali vittime. L'analisi dei dati raccolti mostra innanzitutto che solo nel 6,8% dei casi, il personale comunale ha frequentato nel corso del 2023 attività formative relative al tema oggetto di studio. Nello specifico, le principali tematiche affrontate (spesso all'interno di progettualità più ampie) risultano essere:

- il fenomeno dello sfruttamento lavorativo e del caporalato in generale;
- la tratta di esseri umani (spesso in collaborazione con gli enti antitratta) anche a scopo di sfruttamento sessuale e accattonaggio;
- l'identificazione preliminare e formale, l'emersione e la presa in carico (anche di minori stranieri non accompagnati);
- l'analisi dei bisogni;
- l'attivazione e rafforzamento della rete di supporto alle vittime;
- le azioni di referral;
- le strategie multilivello di contrasto;
- l'accoglienza e accompagnamento all'inclusione sociale delle vittime;
- l'approfondimento sui paesi di provenienza;
- gli aspetti normativi (normativa vigente, indici di sfruttamento, regolarizzazione, aggiornamento in materia di permesso di soggiorni e diritto di accoglienza);
- aspetti legati al tema dell'inserimento lavorativo (contratti, sicurezza sul lavoro, discriminazione dei lavoratori stranieri, orientamento lavorativo e incrocio tra domanda ed offerta), anche in collaborazione con le organizzazioni sindacali;
- la mediazione culturale;
- l'emergenza abitativa, la povertà estrema e le iniziative di *housing first*.

A fronte di queste scarse esperienze pregresse, si registra comunque un forte fabbisogno di formazione. L'83,6% dei rispondenti (pari a 504 su 603) ritiene infatti utile l'organizzazione di percorsi di formazione rivolti al personale del Comune. Vale la pena sottolineare che, in termini relativi, tale esigenza di formazione è maggiormente sentita dai Comuni che hanno attivato interventi rispetto a coloro che non lo hanno fatto (il 91,5% contro l'81,6%).

Gli argomenti di maggiore interesse sono l'approfondimento sulle diverse forme di sfruttamento lavorativo e lavoro sommerso (nel 64,3% dei Comuni) e la normativa nazionale di prevenzione, contrasto e sostegno alle vittime (nel 60,1%). A seguire, con percentuali simili, per altre quote di Comuni la formazione dovrebbe invece essere occasione di confronto diretto e di scambio con altre realtà territoriali (26,8%) oppure fornire nozioni utili ad acquisire conoscenze per realizzare attività di pianificazione locale multisettoriale (27,4%), per attivare reti di collaborazione fra stakeholders locali (26,6%), per realizzare attività integrate (24,6%), nonché fornire nozioni utili ad acquisire conoscenze di progettazione e ricerca fondi per la realizzazione di attività integrate (26%).

Fig. 46. Argomenti ritenuti utile come oggetto di attività formative



Coloro che invece non hanno espresso interesse verso attività di tipo formativo (pari al 16,4% ossia 99 rispondenti) hanno addotto come principali motivazioni la non competenza del Comune in materia di sfruttamento lavorativo (o la competenza del tutto residuale da parte dei servizi sociali), la carenza di personale all'interno dell'Amministrazione (per cui in una logica di priorità nei temi di formazione e di utilizzo delle risorse, si preferisce affrontare altre problematiche più urgenti), l'assenza del fenomeno sul territorio o la scarsità/occasionalità di accessi su questa problematica, che fanno ritenere più utile investire in attività formative rivolte agli operatori privati di altri enti a stretto contatto con vittime e potenziali vittime (soprattutto se irregolari) o agli uffici per impiego.



Capitolo 3

ISTANTANEE REGIONALI SULLE ATTIVITA' DI PREVENZIONE E CONTRASTO ALLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO

3.1. Premessa

Il capitolo che segue intende offrire una sintetica disamina dei provvedimenti normativi più rilevanti varati dalle Amministrazioni regionali per contrastare il lavoro irregolare e il caporalato, nonché tracciare un quadro complessivo del paniere di interventi (in termini di servizi, strumenti di governance e progetti) avviati a tal fine nei territori. Organizzate in schede regionali, le informazioni riportate riguardano innanzitutto (oltre agli atti normativi) protocolli, linee guida, piani regionali, progetti (incluso quelli antitratta relativi al bando 6/2023 della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le pari opportunità) e altri tipi di atti o provvedimenti che, visti nell'insieme, restituiscono un'idea del modello di governance regionale sperimentato, nella cornice del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento in agricoltura e al caporalato 2020-2022 e del Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2022-2025. L'attenzione viene poi focalizzata, per ciascun contesto regionale, ai principali interventi attualmente in corso di realizzazione a livello locale da parte dei comuni, così come risultano dall'elaborazione qualitativa delle informazioni raccolte nell'ambito della rilevazione InCas rappresentata nelle pagine precedenti e integrate da una specifica ricerca desk. Senza alcuna pretesa di esaustività, ne deriva un quadro frastagliato e articolato non solo delle azioni avviate ma anche dei processi di progettazione e programmazione interistituzionale e multi-attore che concorrono a realizzare la strategia nazionale di contrasto all'economia sommersa e al lavoro irregolare.

3.2. Valle d'Aosta

VALLE D'AOSTA

La Valle d'Aosta è partner con la Regione Piemonte del progetto di emersione, accoglienza e integrazione delle persone vittime di sfruttamento sessuale, lavorativo e accattonaggio “**L'Anello Forte 5** – Rete antitratta del Piemonte e Valle d'Aosta” (bando 6 – 2024/2025). In questo ambito va segnalato che il 3 marzo 2022 presso la Prefettura di Torino, capofila del progetto europeo ALFA – Accogliere le fragilità – è stato sottoscritto il **Protocollo d'Intesa multi-agenzia per la tutela delle vittime ed il contrasto alla tratta e al grave sfruttamento**, le cui finalità sono il consolidamento di un approccio uniforme nell'identificazione e nell'assistenza delle potenziali vittime di tratta e il rafforzamento dell'interazione tra i diversi soggetti, anche attraverso lo scambio di informazioni e la promozione della formazione congiunta degli operatori del settore. Gli Enti proponenti sono la Prefettura di Torino, la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Torino, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta, la Questura di Torino e la Regione Piemonte anche in rappresentanza della rete anti-tratta del Piemonte e della Valle d'Aosta “Anello Forte III”. Tra i soggetti firmatari: il Comando della Legione Piemonte e Valle d'Aosta dell'Arma dei Carabinieri, il Comando Regionale della Guardia di Finanza del Piemonte-Valle d'Aosta, l'Ispettorato Interregionale del lavoro di Milano, ANCI Piemonte e IRES Piemonte¹³⁹.

Il comune di Aosta, che nel territorio regionale è l'unico a registrare più di 15.000 abitanti, ha partecipato alla rilevazione InCas indicando che al momento non ha attivato e non è coinvolto in alcun intervento di contrasto al caporalato.

¹³⁹ <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/diritti/immigrazione/lanello-forte-rete-antitratta-piemonte-valle-daosta>

3.3. Piemonte

PIEMONTE

La Regione Piemonte è stata tra le prime a promulgare una norma per contrastare lo sfruttamento lavorativo nell'ambito del settore agricolo con la **L.R. 13/06/2016, n. 12** "Disposizioni per la sistemazione temporanea dei salariati agricoli stagionali nelle aziende agricole piemontesi. Modifica della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo)"¹⁴⁰. Al fine di prevenire il fenomeno dello sfruttamento lavorativo e del caporalato, il dispositivo prevede infatti all'art. 1 la possibilità per coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali di accogliere temporaneamente salariati agricoli stagionali nei periodi di raccolta della frutta e di attività correlate alla coltivazione, autorizzando i relativi interventi di ristrutturazione; prevede altresì incentivi per l'installazione stagionale di strutture prefabbricate anche da parte di società o associazioni di coltivatori diretti e di imprenditori agricoli professionali. Seguendo tale indirizzo, attraverso l'**Accordo di programma con il comune di Saluzzo del 2018**, la Regione ha sostenuto interventi di adeguamento e allestimento di un immobile di proprietà comunale destinato ad ospitare lavoratori stagionali (D.G.R. 8 giugno 2018, n. 17-7003) e nel marzo 2019 ha sottoscritto il "**Protocollo sperimentale per la promozione del lavoro regolare in agricoltura, facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro stagionale e dare soluzione ai problemi di trasporto dei lavoratori**" con Agenzia Piemonte Lavoro, Prefetture, Ispettorato del lavoro, INPS, INAIL, ANCI, organizzazioni sindacali, organizzazioni del settore agricolo, Arcidiocesi di Torino e Diaconia Valdese, finalizzato a rafforzare il contrasto al caporalato, facilitare condizioni di vita dignitose ai lavoratori agricoli del Piemonte e favorire l'integrazione con i residenti. Attenzione particolare è rivolta all'area del saluzzese, in provincia di Cuneo, dove in occasione della raccolta della frutta si concentra un'elevata presenza di lavoratori stranieri. Qui, il protocollo prevede una sperimentazione gestita dall'Agenzia Piemonte Lavoro, nel suo ruolo di coordinamento dei Centri per l'impiego, e finalizzata a conoscere il fabbisogno di manodopera, semplificare le procedure per l'attivazione dei contratti, prevenire le irregolarità.

In materia di tutela sul lavoro, va anche citata la **L.R. 24 novembre 2023, n. 32, di riordino del "Sistema integrato delle politiche e dei servizi per l'orientamento permanente, la formazione professionale e il lavoro"**, che contempla tra le varie finalità "la prevenzione e il contrasto del lavoro irregolare, favorendone l'emersione attraverso apposite misure di politica del lavoro, formazione professionale e campagne informative" e prevede, ai fini dell'inclusione sociale e lavorativa, percorsi di formazione per categorie svantaggiate e soggetti in condizioni di vulnerabilità sociale e socio-economica, tra i quali sono compresi anche i migranti (art. 24). Tante le progettualità realizzate sul territorio nell'ultimo periodo (tra queste: **Di.Agr.A.M.M.I. Nord**¹⁴¹, **Sipla Nord**¹⁴², **A.L.T. Caporalato** e **A.L.T. Caporalato D.U.E.**¹⁴³, **Buona Terra**

¹⁴⁰ <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/diritti/immigrazione/promuovere-lavoro-regolare-nei-campi>

¹⁴¹ **Di.Agr.A.M.M.I. Nord** (coordinato da NOVA Onlus in partnership con Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Umbria, Marche) è un progetto finalizzato alla realizzazione di un'azione interregionale mirata alla prevenzione, assistenza, integrazione e accompagnamento al lavoro regolare delle vittime o potenziali vittime di sfruttamento, attraverso attività di capacity building, formazione, emersione, outreach, presa in carico e supporto all'inserimento lavorativo regolare (Fondo FAMI 2014-2020).

¹⁴² **Sipla Nord** con il Consorzio Communitas come capofila e il coinvolgimento di 9 Regioni del centro-nord (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana e Trentino Alto Adige), è centrato su interventi sanitari in relazione alla salute sul lavoro, promozione di sicurezza e legalità nei rapporti di lavoro e accordi tra gli stakeholders territoriali (fondi FAMI e fondi FSE con il bando 1/2019 del Ministero del Lavoro e il Ministero delle Politiche Sociali).

¹⁴³ **A.L.T. Caporalato** Azioni per la Legalità e la Tutela del Lavoro ha l'obiettivo di prevenire e contrastare lo sfruttamento lavorativo dei lavoratori migranti in diversi settori economici - in particolare l'agricoltura, la logistica, il settore edile e il manifatturiero - attraverso il rafforzamento delle attività di vigilanza e la promozione di azioni e interventi coordinati tra i principali stakeholders. In collaborazione con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) e l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM) e in complementarità con il progetto SU.PR.EME., il progetto è stato finanziato a valere sul Fondo Nazionale Politiche Migratorie 2019 per un ammontare di 3 milioni di euro. Implementato in Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto, il progetto vede tre principali aree di intervento:

e **Fairjob**¹⁴⁴). L'impegno della Regione si è fortemente orientato verso la garanzia di adeguate condizioni di accoglienza dei lavoratori stagionali. Il coinvolgimento in prima fila nel cosiddetto "**Protocollo Cuneo**"¹⁴⁵, con la regia della Prefettura, ha consentito di avviare un sistema integrato di accoglienza diffusa per il personale regolare, che garantisce servizi di sostegno ai lavoratori stagionali (intermediazione lavorativa, mediazione interculturale, orientamento ai servizi del territorio, assistenza sanitaria) e un sistema pubblico di abitazioni temporanee. A luglio 2024 è stato istituito il **Tavolo regionale di coordinamento e monitoraggio sul caporalato e lo sfruttamento lavorativo** in agricoltura con l'intento di estendere a tutto il Piemonte il protocollo, che ha dato ottimi risultati nel saluzzese. A supporto del protocollo sono state inoltre messe in campo dalla Regione le risorse del progetto nazionale **Common Ground**¹⁴⁶, soprattutto per far fronte al bisogno alloggiativo e rafforzare la rete di supporto.

- Supporto all'attività di vigilanza - Attivazione di gruppi di mediatori culturali specializzati a supporto delle attività di vigilanza dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) per aiutare a superare le barriere linguistiche/culturali tra ispettori e lavoratori migranti e consolidare la fiducia dei lavoratori nei confronti degli organi di controllo.

- Training e formazione - Rafforzamento delle capacità degli Ispettori del lavoro e degli stessi mediatori culturali attraverso una formazione reciproca mirata alla disamina della normativa in materia di immigrazione, caporalato e sfruttamento lavorativo dei migranti, nonché della complessità del fenomeno migratorio e alla costruzione di una sensibilità multiculturale.

- Iniziative di sensibilizzazione - Sensibilizzazione dei lavoratori migranti sui diritti e doveri conseguenti all'instaurazione del rapporto di lavoro, nonché sui meccanismi di protezione previsti dall'ordinamento giuridico italiano.

A.L.T. Caporalato D.U.E. - Azioni per la Legalità e la Tutela del lavoro: Dignità, Uguaglianza ed Equità consolida la cooperazione tra l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) iniziata nel 2020 nell'ambito dei progetti A.L.T. Caporalato! e Su.pr.eme. per rafforzare il contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo, sulla base di un modello operativo multiagenzia che garantisce in maniera sinergica la tutela delle vittime e la repressione del fenomeno. Il progetto, attivo su tutto il territorio nazionale ed esteso a tutti i settori produttivi, è finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione. In concreto, il progetto prevede: l'attivazione di task-force composte da ispettori del lavoro e mediatori culturali OIM per condurre verifiche ispettive straordinarie in contesti a maggior rischio di sfruttamento, garantendo l'identificazione precoce delle vittime ed assicurando un tempestivo raccordo con i sistemi di protezione; l'attivazione di sportelli di ascolto e informazione multilingua presso Ispettorati Territoriali del Lavoro selezionati, supportati da mediatori culturali OIM dedicati alla ricezione – in modalità protetta e riservata – delle denunce di irregolarità e sfruttamento lavorativo; la sensibilizzazione dei lavoratori migranti sui diritti e doveri conseguenti all'instaurazione del rapporto di lavoro, sui rischi legati allo sfruttamento lavorativo e sui meccanismi di protezione per le vittime; la messa in rete delle conoscenze e delle esperienze rispetto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo e della tutela delle vittime.

¹⁴⁴ **Buona Terra**, con capofila la Regione Piemonte, si proponeva di migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori agricoli stagionali impiegati nella raccolta della frutta attraverso azioni sperimentali condotte nell'area del saluzzese, al fine di creare un nuovo modello di convivenza. Attraverso un'importante attività di attivazione e coordinamento di reti territoriali multidimensionali, ha implementato un sistema integrato di competenze, concretizzato nell'Infopoint multiprofessionale collocato nella città di Saluzzo (con ruolo di coordinamento, di supporto all'accoglienza diffusa del territorio e di orientamento ai servizi del territorio). Ha raggiunto 2966 destinatari, erogando servizi di orientamento, assistenza legale, accompagnamento ai servizi abitativi e mediazione interculturale; il **Progetto FAIRJOB** (capofila Regione Piemonte, con IRES Piemonte, Comune di Asti e altri), si pone l'obiettivo di migliorare le condizioni socio-economiche delle persone titolari di protezione internazionale che sono state vittime di tratta e sfruttamento sessuale o lavorativo, attraverso l'aumento della loro capacità di vita autonoma nel medio-lungo periodo (Fondo FAMI 2014-2020).

¹⁴⁵ "Protocollo d'intesa tra prefettura di Cuneo, comuni, Regione Piemonte, provincia di Cuneo, associazioni datoriali di categoria lavoro agricolo, organizzazioni sindacali, Caritas, associazione Papa Giovanni XXIII e forze dell'ordine per la gestione della situazione degli aspiranti lavoratori stagionali senza dimora nel territorio saluzzese". Il protocollo coinvolge non solo le forze dell'ordine e le istituzioni, con dieci Comuni (comune di Cuneo, Saluzzo, Busca, Costigliole di Saluzzo, Lagnasco, Tarantasia, Verzuolo, Savigliano, Scarnafigi e Manta), la Regione Piemonte e la Provincia di Cuneo, ma anche le associazioni datoriali di categoria del lavoro agricolo, le organizzazioni sindacali ed enti del terzo settore.

¹⁴⁶ Il **progetto interregionale Common Ground** (durata: marzo 2023 - giugno 2025) si propone di prevenire e contrastare le forme di distorsione del mercato del lavoro (lavoro irregolare, lavoro sommerso, caporalato, sfruttamento lavorativo) in tutti i settori (anche diversi da quello agricolo), attraverso interventi di protezione sociale e interventi attivabili nell'ambito dei servizi per il lavoro, promuovendo lavoro dignitoso e sicuro, e legalità. Finanziato dal FSE - Programma Operativo Nazionale (PON) Inclusione 2014-2020 e Programma Nazionale (PN) Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027, fondi gestiti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Direzione Generale Immigrazione), è realizzato da un partenariato composto dalla Regione Piemonte, in qualità di capofila, dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, dalla Regione Liguria, dalla Regione Veneto e dalla Regione Emilia-Romagna e da circa altri trenta partner locali, sia pubblici che privati, coordinati da ciascuna Regione sul territorio di competenza. In ottica di approccio multi-agenzia il progetto coinvolge: Enti Anti-tratta, Organizzazioni Sindacali, Centri per l'Impiego, Comuni, Servizi Sociali, Associazioni Datoriali, Commissioni territoriali, Nodi antidiscriminazione, CPIA, Enti del terzo settore Procure, Prefetture, Questure, Forze dell'Ordine, Ispettorati del lavoro, INAIL, INPS, Servizi per la prevenzione e la sicurezza negli ambienti di lavoro, Servizi Sanitari. Le attività previste sono: il potenziamento e la qualifica del livello di conoscenza e della capacità di intervento di ciascun partner attraverso la condivisione di interventi, buone pratiche e conoscenza dei fenomeni nei diversi settori economici; la definizione e sperimentazione di sistemi regionali di referral a trazione pubblica in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in tutti i settori, in attuazione delle relative linee guida; la collaborazione con i soggetti

Sul fronte specifico della lotta alla tratta, il progetto "Piemonte in rete contro la tratta", lanciato nel 2008, si è sviluppato con edizioni successive fino al 2016. La Regione si è inoltre dotata di strumenti propri a sostegno delle vittime di tratta, a partire dal riconoscimento delle donne trafficate quali vittime di violenza di genere, che, in quanto tali, sono tutelate dalla legge regionale di contrasto alla violenza di genere n. 4/2016 e possono accedere al fondo di solidarietà per il patrocinio legale. Dopo la conclusione del progetto **"ALFa - Accogliere le fragilità"** (il cui obiettivo era quello di attivare un sistema di accoglienza, protezione e osservazione di persone vittime o potenzialmente vittime di tratta al fine di evitare che vengano agganciate dai circuiti dello sfruttamento ai quali sono destinate già a partire dal loro Paese d'origine), il 3 marzo 2022 è stato sottoscritto presso la Prefettura di Torino il **"Protocollo d'Intesa contenente procedure operative per la protezione e l'assistenza delle vittime di tratta e di sfruttamento e per la prevenzione e il contrasto della tratta di esseri umani"**¹⁴⁷, frutto di un percorso congiunto coordinato dalla Prefettura di Torino, che ha visto coinvolti i principali attori operativi sul territorio regionale in materia di tratta e grave sfruttamento e che muove dalla cooperazione tra l'asse della protezione delle potenziali vittime e quello del perseguimento del crimine. I soggetti proponenti sono, infatti, la Prefettura di Torino, la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Torino, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta, la Questura di Torino e la Regione Piemonte anche in rappresentanza della rete anti-tratta del Piemonte e della Valle d'Aosta "Anello Forte". Inoltre, tra i soggetti firmatari figurano il Comando della Legione Piemonte e Valle d'Aosta dell'Arma dei Carabinieri, il Comando Regionale della Guardia di Finanza del Piemonte- Valle d'Aosta, l'Ispettorato Interregionale del lavoro di Milano, ANCI Piemonte e IRES Piemonte. Il Protocollo, di durata triennale, ha quali finalità il consolidamento di un approccio uniforme nell'identificazione e nell'assistenza delle potenziali vittime, il rafforzamento dell'interazione tra i diversi soggetti anche attraverso lo scambio di informazioni e la promozione della formazione congiunta degli operatori. Attualmente, la Regione Piemonte è capofila del programma **"L'Anello forte 5. Rete antitratta del Piemonte e Valle d'Aosta"** (bando 6 – 2024/2025) in collaborazione con la Valle d'Aosta e il supporto tecnico-scientifico di IRES Piemonte.

I comuni del Piemonte che hanno partecipato alla rilevazione InCas sono 43 e rappresentano il **7,1%** del totale dei rispondenti. Il **tasso di partecipazione è pari al 91,5%** (contro una media nazionale pari a 81,8%). Su 118 comuni che dichiarano di aver attivato interventi, dodici sono situati nella Regione Piemonte (Saluzzo, Alpignano, Settimo Torinese, Vercelli, Rivalta di Torino, Cuneo, Torino, Alba, Savigliano, Nichelino, Bra, Grugliasco). Tra gli strumenti di governance più interessanti che sono stati riportati, oltre al suddetto protocollo d'intesa con la prefettura di Cuneo (e relativi accordi/convenzioni per l'attuazione delle linee di azione), che coinvolge, tra gli altri, i comuni di Cuneo, Saluzzo, Mondovì, e al protocollo regionale multi-agenzia per la protezione delle vittime e il contrasto alla tratta e al grave sfruttamento, si ricorda:

- il **Piano di contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo**, accordo che si inserisce nel progetto Common Ground e ha per oggetto il potenziamento delle attività di vigilanza della polizia locale di Torino nel settore edile attraverso servizi ispettivi straordinari da svolgersi congiuntamente tra la polizia locale di Torino, l'Ispettorato del lavoro di Torino e lo SPRESAL (Servizio prevenzione e sicurezza degli ambienti di lavoro della ASL). Questi soggetti sono anche firmatari del **"Protocollo di intesa per la sicurezza e regolarità nei cantieri edili della provincia di Torino"** promosso dalla Prefettura nel 2022, insieme a Regione Piemonte, Città Metropolitana di Torino, altri enti e istituzioni ispettive, categorie sindacali e associazioni datoriali afferenti al sistema edile.
- **Modello di governance** del comune di Cuneo, delineato nel processo di co-costruzione del sistema, vede al vertice un Tavolo istituzionale, costituito dal Comune, dallo CSAC, da

preposti alle attività di controllo e vigilanza in ambito lavorativo; l'attivazione di interventi integrati e personalizzati di orientamento, formazione, accompagnamento al lavoro e inclusione; la promozione di crescenti livelli di consapevolezza tra amministratori pubblici, soggetti della società civile, imprese e cittadini rispetto al fenomeno.

¹⁴⁷ Vedi relazione annuale di monitoraggio del protocollo 2022-2023 a cura di IRES in <https://www.piemonteimmigrazione.it/osservatorio/notizie-appuntamenti/item/2208-monitoraggio-del-protocollo-d-intesa-nell-ambito-della-tratta-di-esseri-umani-progetto-alfa2>

Caritas Cuneo, da Croce Rossa Italiana Comitato di Cuneo e dai soggetti territoriali partner del progetto Common Ground. Compito del Tavolo istituzionale è quello di delineare le linee guida nell'orientamento del processo, dando gli input al "Tavolino" che nel concreto si è occupata di elaborare l'intero impianto del sistema di accoglienza.

E su scala più ristretta:

- **Protocollo** tra il comune di Cuneo, Consorzio socio-assistenziale del cuneese, la Croce Rossa Italiana, Caritas diocesana di Cuneo, cooperativa Fiordaliso, Open House impresa sociale srl ets per l'attivazione di un sistema integrato di interventi per l'accoglienza dei migranti stagionali;
- **Protocollo** d'intesa per la prevenzione di situazioni di sfruttamento lavorativo nel territorio di Alba, Langhe e Roero e per la promozione di lavoro regolare, abitare dignitoso e trasporti per i lavoratori agricoli stagionali;
- **Protocollo** tra il comune di Settimo Torinese e la CGIL territoriale nell'ambito dei corsi di cittadinanza "da straniero a cittadino" promossi dal comune nell'ambito del progetto SAI.

Con riferimento ai progetti attivati dai comuni rispondenti, le azioni di Common Ground sono realizzate anche da Saluzzo (il comune di Saluzzo ha anche realizzato nella precedente edizione di InCas il **Piano Locale Multisettoriale**), Settimo Torinese, Cuneo, Torino, Savigliano e Bra mentre Torino, in quanto soggetto attuatore del progetto L'Anello forte 5, risulta coinvolta nell'operatività del protocollo regionale multi-agenzia per la protezione delle vittime ed il contrasto alla tratta e al grave sfruttamento attraverso le azioni di coordinamento di Anci Piemonte. In altri comuni, sono stati segnalati servizi e progetti più genericamente orientati all'inserimento lavorativo o all'inclusione sociale della popolazione più fragile, inclusa quella di origine straniera.

3.4. Liguria

LIGURIA

La Regione Liguria non ha varato una norma specifica per contrastare il lavoro irregolare ma la **L.R. 20/02/2007, n. 7 "Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati"** interviene in più punti a tutela delle vittime/potenziali vittime di sfruttamento. Difatti, all'art. 10 stabilisce innanzitutto che per il "recupero delle persone assoggettate a forme di schiavitù o violenza" la Regione debba promuovere azioni di "inserimento lavorativo anche mediante tirocini professionalizzanti o altri interventi formativi", in accordo con gli Enti locali e il Terzo settore. All'art. 22 ribadisce poi la necessità, per garantire ai cittadini stranieri pari opportunità, di favorire "l'inserimento lavorativo stabile dei cittadini stranieri immigrati in forma di lavoro dipendente, autonomo o imprenditoriale, anche mediante la qualificazione della rete dei servizi per il lavoro e la formazione degli operatori" mentre all'art. 23 interviene a favore delle donne immigrate lavoratrici stabilendo che nei settori di attività a maggiore presenza di donne immigrate, quali la cura delle persone, l'assistenza di soggetti totalmente o parzialmente non autosufficienti, il lavoro domestico e i servizi in genere, la Regione debba programmare, anche in collaborazione con gli enti locali, attraverso la rete dei servizi per l'orientamento e la formazione professionale e i CPI:

- interventi volti alla qualificazione professionale;
- azioni dirette a favorire l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro domestico;
- assistenza alle famiglie che assumono cittadine straniere immigrate, a garanzia di una corretta gestione del rapporto di lavoro;

- azioni dirette a sostenere l'emersione del lavoro sommerso e irregolare.

Dopo la conclusione del progetto **SIPLA Nord**¹⁴⁸, l'Amministrazione regionale è attualmente coinvolta nella realizzazione del progetto interregionale **Common Ground**¹⁴⁹, con un partenariato locale composto da Comune di Ventimiglia (Conferenza dei Sindaci ASL 1), Comune di Savona (Conferenza dei Sindaci ASL 2), Comune di Genova (Conferenza dei Sindaci ASL 3), Comune di Chiavari (Conferenza dei Sindaci ASL 4), Comune di Sarzana (Conferenza dei Sindaci ASL 5) e Liguria Ricerche (società in house di Regione Liguria). Nell'ottica di favorire lo sviluppo di un sistema integrato multi-agenzia che coinvolga Enti pubblici e privati del Terzo Settore in grado di favorire l'emersione del fenomeno della tratta, nonché l'assistenza, l'accoglienza e l'integrazione sociale, dal 2017 Regione Liguria è capofila del progetto **Hth Liguria: Hope this helps – Il Sistema Liguria contro la tratta e lo sfruttamento minorile**, i cui soggetti attuatori sono: Comune di Ventimiglia in rappresentanza della Conferenza dei Sindaci Asl 1, Comune di Genova in rappresentanza della Conferenza dei Sindaci Asl 3, Anci Liguria e Ats In.Con.Tra.Re che riunisce tutti gli Enti del Terzo Settore operanti in Liguria iscritti alla seconda sezione del Registro Nazionale delle associazioni e degli Enti che svolgono attività a favore degli immigrati¹⁵⁰.

All'indagine InCas hanno partecipato **tutti gli 11 Comuni della Liguria con popolazione superiore ai 15.000 abitanti**; essi rappresentano l'**1,8%** del totale dei rispondenti al questionario. Su 118 comuni che dichiarano di aver attivato interventi, otto sono situati nella Regione Liguria (Albenga, Chiavari, La Spezia, Savona, Genova, Sanremo, Ventimiglia, Sestri Levante). Oltre alla partecipazione di queste Amministrazioni comunali ai progetti **Common Ground e Hth Liguria: Hope this helps** con l'attivazione, in alcuni casi, di appositi sportelli per l'attuazione degli interventi di emersione e presa in carico, si segnala per il comune di Albenga la realizzazione del **Piano Locale Multisetoriale** di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato in agricoltura 2023/2026 e la sottoscrizione di un **Protocollo** d'intesa con la Cgil Savona per la realizzazione di interventi congiunti nell'area dell'integrazione sociale dei lavoratori stranieri. Vale la pena menzionare, tra gli altri interventi realizzati nel territorio, anche il **“Protocollo** d'intesa per il contrasto a fenomeni di sfruttamento lavorativo e intermediazione illecita di manodopera **nel settore della nautica da diporto**”, promosso dalla Prefettura della Spezia nel 2021 e di cui sono firmatari l'Inail Direzione territoriale La Spezia, Confindustria La Spezia Autorità di sistema portuale del Mar ligure orientale, Ispettorato territoriale del lavoro Inps Asl n. 5 spezzino, Cgl Cisl e Uil, finalizzato alla tutela dei lavoratori del settore nautico. Infine, si rileva che a luglio 2024 si è tenuto per iniziativa della prefettura di Genova, un primo incontro di confronto sul fenomeno dello sfruttamento nel contesto metropolitano a cui ha partecipato una vasta platea di attori (Forze dell'Ordine, Ispettorato di Area Metropolitana di Genova, Direzione regionale e provinciale Inps, Direzione regionale e provinciale Inail, Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale, Capitaneria di Porto, Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco, Ambito Territoriale di Genova dell'Ufficio Scolastico Regionale, Asl 3 e Asl 4, Camera di Commercio, associazioni di categoria e sindacati)¹⁵¹.

¹⁴⁸ Vedi nota n. 142.

¹⁴⁹ Vedi nota n. 146.

¹⁵⁰ Altri soggetti partner, senza gestione di budget, che partecipano alle attività di rete e rappresentano il riferimento istituzionale a livello locale sono Comune di Savona in rappresentanza della Conferenza dei Sindaci Asl 2, Comune di Chiavari in rappresentanza della Conferenza dei Sindaci Asl 4, Comune della Spezia in rappresentanza della Conferenza dei Sindaci Asl 5.

¹⁵¹ Le parti si sono proposte la redazione a breve di uno specifico Protocollo d'Intesa. Cfr. <https://www.genovatoday.it/attualita/prefettura-caporalato-sfruttamento.html>

3.5. Lombardia

LOMBARDIA

Per la regione Lombardia, in materia di lotta allo sfruttamento lavorativo, riferimenti significativi possono essere rintracciati nella **L. R. del 28/09/2006, n. 22** “Il mercato del lavoro in Lombardia”¹⁵², che promuove la piena occupazione, la qualità, la regolarità, la sicurezza e la stabilità del lavoro e all’art. 26 (Contrasto al lavoro irregolare) enuclea gli ambiti di azione rientranti nelle competenze della Regione Lombardia “al fine di garantire la qualità del lavoro e sviluppare un efficace contrasto delle forme di lavoro sommerso e irregolare che ledono i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici e alterano le logiche della concorrenza leale tra le imprese”. È interessante osservare che interventi regolatori in tale direzione sono contenuti anche nella **L.R. del 25/05/2015, n. 15**, “Interventi a favore del lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari”, la quale stabilisce tra i compiti della Regione anche quello di promuovere, “nell’ambito delle prestazioni di assistenza domiciliare, azioni di contrasto delle forme di lavoro sommerso e irregolare per favorire l’inserimento e l’integrazione nel mercato del lavoro e valorizzare la qualità delle prestazioni rese alle persone assistite” (art. 5).

Nell’ambito di un progetto formativo realizzato da Éupolis Lombardia, su incarico della Direzione Generale Sicurezza, Protezione civile e Immigrazione di Regione Lombardia, nel 2016 sono state elaborate le “**Linee Guida per la prevenzione ed il contrasto al caporalato**”. Tali Linee Guida si propongono come strumento operativo per orientare le attività di prevenzione dei comandi di Polizia Locale e sono articolate in 5 ambiti:

1. Superamento dei confini amministrativi nello svolgimento delle indagini;
2. Accordi con altre Istituzioni per la conduzione delle indagini;
3. Gestione del processo di indagine;
4. Settori a rischio¹⁵³;
5. Indicatori di sfruttamento.

Nel tessuto produttivo lombardo le attività ispettive hanno accertato forme di sfruttamento lavorativo in molti settori economici. In particolare, il comparto della logistica, che in Lombardia genera un indotto pari a trentacinque miliardi di euro (2% del Pil del Paese), ha manifestato negli ultimi anni profonde criticità non solo per la permeabilità alle infiltrazioni della criminalità organizzata, ma anche per la carenza di tutela dei lavoratori. Il territorio milanese si pone al centro di detto sistema, connotato da una struttura “a filiera” degli appalti, da una fitta rete di rapporti tra imprese e dal ricorso a varie forme di reclutamento della manodopera per l’esecuzione delle lavorazioni. Rispetto al territorio milanese merita di essere segnalato, inoltre, l’emersione a livello giudiziario del cosiddetto “caporalato digitale”, in relazione ai riders o cicofattorini e all’utilizzo fraudolento delle piattaforme digitali, soprattutto nel settore del food delivery. La situazione lavorativa dei riders, che possono essere considerati il segmento terminale della logistica distributiva, è divenuta oggetto di attenzione dal punto di vista istituzionale, giuridico e sindacale a causa dell’emersione di molteplici violazioni contrattuali e retributive, condizioni di lavoro degradanti, nonché rischi concreti sulla salute e sicurezza (come nella emblematica vicenda Uber).

¹⁵² Così come modificata dalla L.R. del 4/07/2018, n. 9.

¹⁵³ Nella sezione sui settori a rischio, si osserva che: I. Il settore dell’Edilizia oggi risulta maggiormente associato a fenomeni di lavoro nero e risulta poco visibile il fenomeno del reclutamento. III. Nel settore del Commercio bisogna considerare l’ostacolo linguistico, soprattutto con alcune comunità (es. cinesi), realizzando indagini possibilmente con mediatori culturali. IV. Nell’ambito dei Trasporti, tener conto della possibilità che i lavoratori siano contrattualizzati attraverso accordi di lavoro stipulati nel Paese d’origine, molto diversi come diritti e retribuzione da quelli italiani. V. Il settore dell’Agricoltura rappresenta un terreno particolarmente soggetto a violazioni e a situazioni di sfruttamento; pertanto le aree ad alto sviluppo agricolo del territorio regionale dovrebbero essere ispezionate con attenzione, utilizzando come guida gli indicatori di sfruttamento. VI. Nel settore Manifatturiero risulta problematico comprovare la condizione di sfruttamento, perché senza un’attiva partecipazione del lavoratore è difficile evidenziare le difformità fra il contratto e l’effettivo svolgimento del lavoro, specialmente in relazione all’orario e alla retribuzione. VII. Il settore della Logistica costituisce un terreno ad alto rischio di lavoro nero che andrebbe approfondito e ispezionato; in particolare, devono essere considerate le cooperative.

Altro settore fortemente attenzionato in tempi recenti è quello dell'alta moda, dove le indagini della Procura di Milano e delle forze dell'ordine sulla filiera degli appalti relativi agli opifici lombardi in cui si producevano accessori per noti colossi del lusso hanno svelato l'esistenza di un sistema di sfruttamento diffuso e collaudato.

Nei settori menzionati sono stati attivati diversi interventi per contrastare il fenomeno. Un ruolo propulsivo va riconosciuto alla prefettura di Milano, promotrice nel 2024 insieme a Regione Lombardia, Osservatorio sulla Cooperazione presso l'ispettorato di area Metropolitana di Milano, organizzazioni datoriali e sindacali e Politecnico di Milano, di un **“Protocollo d'intesa per la legalità dei contratti di appalto nel settore della logistica”**, che prevede l'istituzione di una piattaforma - ad uso delle imprese - per la raccolta di informazioni di dettaglio sugli assetti imprenditoriali degli operatori economici della filiera e sulla manodopera impiegata, nonché di un sistema di premialità per gli operatori aderenti. Sulla falsariga di questo protocollo, ne risulta in preparazione un altro volto a contrastare lo sfruttamento di manodopera nel **settore della moda**, creando una piattaforma per censire le imprese della supply chain e garantire una catena etica di approvvigionamento della manodopera¹⁵⁴. Rispetto alla situazione dei riders, nel 2021, alla presenza del Ministro del lavoro, dei rappresentanti dei sindacati indipendenti dei rider e degli assessori per il lavoro di Milano, Modena, Bologna e della Regione Lazio, è stato invece firmato da Assodelivery, Cgil, Cisl e Uil il **“Protocollo sperimentale per la legalità contro il caporalato, l'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo nel food delivery”**. Nella riunione del 12 Aprile 2022 del Tavolo di Governance e Monitoraggio si dichiara che, conclusa la fase sperimentale del Protocollo, l'accordo è ora a tutti gli effetti vigente e avrà un periodo di validità di tre anni¹⁵⁵.

Numerose sono le progettualità contro il caporalato realizzate negli ultimi anni sul territorio regionale (tra queste, **Di.Agr.A.M.M.I. Nord e Sipla Nord**¹⁵⁶, **A.L.T. Caporalato 1 e 2**¹⁵⁷, **PINA-Q**¹⁵⁸, **FARM, Filiera dell'Agricoltura Responsabile**¹⁵⁹, **P.UN.T.A.C.CAPO per il Centro-Nord - Percorsi UNitari Territoriali Attivi per il Contrasto al CAPOralato per il Centro-Nord**¹⁶⁰, **A.G.R.I. - L.A.B.**¹⁶¹). Da luglio 2023, è in attuazione il progetto **“INLAV Lombardia – INtegrazione LAVoro Lombardia”** promosso da Regione Lombardia, ANCI Lombardia e Università degli Studi Milano Bicocca e finalizzato al contrasto dello sfruttamento

¹⁵⁴ <https://www.milanofinanza.it/fashion/la-prefettura-di-milano-lancia-un-database-anti-caporalato-202410031825068569>

¹⁵⁵ <https://www.cisl.it/notizie/notizie-lavoro/notizie-lavoro-servizi-terziario-e-agroalimentare/protocollo-per-la-legalita-contro-il-caporalato-lintermediazione-illecita-e-lo-sfruttamento-lavorativo-nel-settore-del-food-delivery/>

¹⁵⁶ Vedi nota n. 141 e 142.

¹⁵⁷ Vedi nota n. 143.

¹⁵⁸ **PINA – Q: Promozione di percorsi di inclusione attiva nel settore agricolo di qualità** (capofila: A.S.A.D. Società Coop.Soc.) intendeva contribuire all'inclusione sociale attraverso l'inserimento lavorativo e la fornitura di adeguate condizioni abitative di migranti regolarmente soggiornanti in Umbria, Marche, Lazio, Lombardia e Friuli Venezia Giulia. L'obiettivo generale del progetto è quello di promuovere condizioni di regolarità lavorativa nel settore agricolo per i cittadini di Paesi Terzi e valorizzare, al contempo, forme “virtuose” di agricoltura (agricoltura sociale, agricoltura biologica) capaci di rivitalizzare le aree rurali colpite da spopolamento, attraverso attività formative e di sensibilizzazione, prese in carico individuali, attività di supporto all'accesso ai servizi del territorio e networking (Fondi FAMI 2014-2020).

¹⁵⁹ Il **progetto FARM**, acronimo per Filiera dell'Agricoltura Responsabile, mirava a prevenire e contrastare lo sfruttamento lavorativo e il caporalato in agricoltura, promuovendo la filiera dell'agricoltura responsabile nelle Regioni del Veneto e della Lombardia e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano. Finanziato dal fondo FAMI 2014-2020, il partenariato è composto da 18 enti privati e pubblici che includono università, enti locali, aziende pubbliche, organizzazioni datoriali ed enti della rete anti-tratta.

¹⁶⁰ Il progetto **P.UN.T.A.C.CAPO**, finanziato nell'ambito del fondo FAMI 2014/2020 e promosso da Ass.For.SEO in Ats con l'UGL, mette in campo azioni di prevenzione e contrasto al fenomeno del caporalato in agricoltura nei seguenti ambiti territoriali: Toscana – Provincia di Arezzo; Lazio – Provincie di Latina e Viterbo; Lombardia – Provincia di Milano; Emilia Romagna – Provincia di Piacenza; Umbria – Provincia di Perugia; Veneto – Provincie di Venezia e Verona. Le finalità del progetto sono: promuovere servizi di intermediazione efficaci ed efficienti in agricoltura tramite un sistema di matching tra domanda/offerta di lavoro; facilitare l'inserimento sociale e sviluppare l'occupabilità dei destinatari presi in carico dal progetto, tramite l'erogazione di servizi di informazione e formazione; accompagnare e facilitare la realizzazione di percorsi di fuoriuscita dai ghetti tramite l'accrescimento delle conoscenze e delle capacità dei destinatari in materia civico-linguistica.

¹⁶¹ **A.G.R.I.-L.A.B.** è un acronimo che indica **Autonomia, Guida, Rinascita, Inserimento, Lavorativo, Agricolo, Benessere**. Il progetto è un **percorso formativo**, di avviamento e di **inserimento al lavoro agricolo per contrastare il caporalato** nell'agricoltura. L'azione di FAMI Progetto A.G.R.I. – L.A.B. consiste nel coinvolgere cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale per accompagnarli in un percorso di crescita e integrazione, al fine di una loro futura inclusione sociale e lavorativa. Il progetto, finanziato dal Fondo FAMI, ha operato con qualificati partner ubicati in otto Regioni italiane: Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Trentino – Alto Adige, Veneto.

lavorativo mediante la sperimentazione presso 12 Ambiti Territoriali Sociali di un Modello per l'emersione del sommerso e l'inclusione (Modello INLAV) incentrato sull'aggancio, la presa in carico e lo sviluppo di percorsi di assistenza e inclusione socio-lavorativa a favore di soggetti vulnerabili, vittime o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo in diversi settori economici (agricoltura, costruzioni, trasporti e magazzinaggio, alloggio e ristorazione, servizi alla persona, ecc.). Sul fronte dell'antitratta, il comune di Milano è capofila del progetto **"Derive e Approdi"** che riguarda gli ambiti territoriali di Como, Milano, Monza Brianza, Sondrio e Varese, mentre le restanti province (Bergamo, Cremona, Mantova, Lecco, Lodi, Pavia, Brescia) sono interessate dal progetto **"Mettiamo le Ali – dall'emersione all'integrazione"**, il cui capofila è l'Associazione Lule.

I comuni della Lombardia che hanno partecipato alla rilevazione InCas sono 100 e rappresentano il **16,6%** del totale dei rispondenti. Il **tasso di partecipazione è pari al 87,7%** (contro una media nazionale pari a 81,8%). Su 118 comuni che dichiarano di aver attivato interventi, sei sono situati nella Regione Lombardia (Milano, Cremona, Corsico, Lecco, San Donato Milanese, Suzzara). In base a quanto dichiarato, la maggior parte degli interventi realizzati riguarda il progetto INLAV Lombardia e i due progetti antitratta; inoltre, il comune di Cremona ha attivato un apposito Tavolo come spazio di confronto, aggiornamento professionale, programmazione, presa in carico e trattazione di casi complessi afferenti al tema della tratta mentre il comune di Milano è in procinto di avviare in maniera sperimentale uno Sportello per l'integrazione socio-lavorativa delle vittime di sfruttamento concentrandosi sui comparti produttivi dell'edilizia e dei servizi, ad esempio del settore ristorazione, alberghiero e della logistica.

3.6. Trentino Alto Adige

TRENTINO ALTO ADIGE

Tra le progettualità realizzate nel territorio regionale, si menziona **Sipla Nord**¹⁶², **FARm, Filiera dell'Agricoltura Responsabile** (Provincia Autonoma di Trento partner)¹⁶³, **A.G.R.I. - L.A.B.**¹⁶⁴ mentre i principali provvedimenti di contrasto allo sfruttamento rilevati sono:

- Il **"Protocollo a tutela dell'economia legale, per il contrasto alla commercializzazione di prodotti contraffatti, al lavoro nero e all'abusivismo commerciale"** del 2020, che tra i numerosi soggetti firmatari comprende la Provincia Autonoma di Trento, la Procura Distrettuale della Repubblica di Trento, la Procura della Repubblica di Rovereto e il Comando Regionale Trentino-Alto Adige della Guardia di Finanza. Il documento prevede la programmazione e l'attuazione di strategie operative comuni volte a prevenire e contrastare la produzione, importazione e commercializzazione di merci contraffatte, comprese quelle nel settore agroalimentare e del made in Italy, l'abusivismo commerciale, il lavoro nero/irregolare e al "caporalato", i tentativi di infiltrazione della criminalità nell'economia legale;
- Il **"Protocollo d'intesa per l'identificazione e la protezione delle vittime di tratta e altre forme di grave sfruttamento"**, promosso dal Tribunale di Trento, centrato su un approccio multi-agenzia e firmato a ottobre 2024 dall'associazione La Strada Der Weg (ente gestore del **progetto antitratta Alba**) e dalle province autonome di Trento e Bolzano, che vede la partecipazione della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trento, del Tribunale e Procura della Repubblica per i minorenni di Bolzano e Trento e, caso unico in Italia, degli Avvocati dei Fori di Bolzano, Trento e Rovereto, che il Tribunale considera interlocutori indispensabili per la precoce identificazione e protezione delle vittime di tratta.

¹⁶² Vedi nota n. 142.

¹⁶³ Vedi nota n. 159.

¹⁶⁴ Vedi nota n. 161.

I comuni del Trentino Alto Adige che hanno partecipato alla rilevazione InCas sono 8 e rappresentano l'**1,3%** del totale dei rispondenti. Il **tasso di partecipazione è pari all'80%** (contro una media nazionale pari a 81,8%). Non si riscontrano interventi specifici di contrasto al lavoro irregolare.

3.7. Friuli Venezia Giulia

FRIULI VENEZIA GIULIA

In tema di legalità e sicurezza sul lavoro, si segnala che il 5 luglio 2019 è stato sottoscritto un primo **protocollo tra la Prefettura di Trieste, la Regione Friuli Venezia Giulia e l'Autorità di Sistema portuale del Mare Adriatico Orientale** con l'obiettivo di prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici, lavori e forniture nello scalo portuale di Trieste e Monfalcone. A dicembre 2023, è stato firmato presso la Prefettura di Trieste il "**Protocollo di intesa in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro in ambito portuale**" che costituisce a pieno titolo un'ulteriore pietra miliare dello sviluppo della sicurezza in un contesto lavorativo di così peculiare delicatezza, destinato a divenire punto di riferimento anche per altre realtà portuali nazionali. Il protocollo integra e sostituisce il precedente ed è frutto di un percorso condiviso volto ad implementare le iniziative già in essere in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro presso lo scalo marittimo giuliano.

La **L.R. 3/3/2023, n. 9 "Sistema integrato di interventi in materia di immigrazione"**, varata dalla Regione Friuli Venezia Giulia, tratta il tema in oggetto all'art. 3 (Interventi in ambito lavorativo) stabilendo al comma 5 che "La Regione si attiva per prevenire e contrastare ogni forma di distorsione del mercato del lavoro, con particolare riferimento al lavoro irregolare, lavoro sommerso, caporalato, sfruttamento lavorativo, promuovendo, in tutti i settori economici, la cultura della legalità e della sicurezza e assicurando interventi per favorire l'integrazione sociale, sanitaria, abitativa e lavorativa di cittadini di paesi terzi vittime e potenziali vittime di sfruttamento lavorativo, in conformità alla normativa statale". Inoltre, ai sensi dell'art. 11, la Regione riconosce il diritto delle persone di sottrarsi alla condizione di tratta, assoggettamento, coercizione, sfruttamento o riduzione in schiavitù, in conformità con quanto previsto dalla Costituzione, dalle norme statali e dalle convenzioni internazionali ed europee, e sostiene gli interventi a tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento, mediante la partecipazione alle iniziative statali che prevedono protezione, assistenza ed integrazione sociale.

Al momento, l'Amministrazione regionale è coinvolta nel progetto interregionale **Common Ground**¹⁶⁵ (con una partnership regionale formata da: Nuovi Vicini società cooperativa sociale di Pordenone, Centro Caritas dell'Arcidiocesi di Udine ODV, Comitato per i diritti civili delle prostitute di Trieste, Codess Cooperativa sociale di Udine e Murice Società cooperativa sociale di Gorizia, riunite in un'Associazione temporanea di scopo avente come capofila Nuovi Vicini) e **il FVG in rete contro la tratta 5**, di cui è titolare (e i cui soggetti attuatori sono: Centro Caritas Arcidiocesi di Udine, Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute Onlus di Trieste, soc. coop. soc. Nuovi Vicini di Pordenone).

I comuni della Regione Friuli Venezia Giulia che hanno partecipato alla rilevazione InCas sono **8** e rappresentano l'**1,3%** del totale dei rispondenti. Il tasso di partecipazione è pari all'80% (contro una media nazionale pari a 81,8%). Su 118 Comuni che dichiarano di aver attivato interventi, due sono situati in Friuli (Cordenons e Pordenone) e in entrambi i casi hanno dichiarato di essere coinvolti nel progetto Fvg in rete contro la tratta.

¹⁶⁵ Vedi nota n. 146.

3.8. Veneto

VENETO

In Veneto, la **L.R. del 13/03/2009, n. 3 “Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro”**, prevede all’art. 55 (Contrasto al lavoro sommerso e irregolare) la progettazione, promozione e sostegno di azioni di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, nonché interventi per diffondere la cultura del lavoro regolare (tra cui, al punto f, la promozione di politiche di sostegno a favore di servizi e modalità di reperimento di manodopera straniera e di incontro fra domanda ed offerta, che scoraggino il ricorso al lavoro irregolare). L’art. 56 è invece interamente dedicato al tema della sicurezza e qualità del lavoro.

Nel solco della legge 199/2016 e del tavolo tecnico regionale istituito su istanza delle associazioni sindacali, il 21 maggio 2019 è stato sottoscritto il **“Protocollo d’intesa in materia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura”** da parte di Regione del Veneto, Veneto Lavoro, Anpal, Ispettorato Interregionale del Lavoro di Venezia, INPS e INAIL Veneto, UILA UIL Veneto, sindacati, associazioni datoriali e rappresentanze delle cooperative del mondo agricolo. In particolare, a Veneto Lavoro è assegnato il compito di monitorare con report periodici il mercato del lavoro in agricoltura mentre la Direzione lavoro della Regione, insieme ad Anpal e a Veneto lavoro, è impegnata a rendere più trasparente l’incrocio tra domanda e offerta nel settore agricolo e a promuovere i servizi offerti dai Centri per l’impiego alle aziende del comparto.

Considerando che nel territorio veneto la filiera logistica assume un’importanza strategica per l’economia, con la presenza di poli logistici di grandi dimensioni¹⁶⁶, nell’ottobre 2021 è stato sottoscritto il **“Protocollo per il superamento delle criticità della filiera della logistica”** tra Regione del Veneto (vedi DGR n. 1348 del 05 ottobre 2021), Veneto Lavoro, CGIL Veneto, CISL Veneto, UIL Veneto, Confcooperative Veneto, Legacoop Veneto, Confartigianato Veneto, Confcommercio Veneto, CNA Veneto, Confapi Veneto, Federazione Autotrasportatori Italiani FAI Veneto. Tra le finalità del protocollo regionale, oltre alla tutela dei principi di legalità e di leale concorrenza e al contrasto dello sfruttamento lavorativo, l’utilizzo del lavoro nero o di qualsiasi forma di lavoro irregolare, vi è l’attuazione di “politiche attive di contrasto alle pratiche di concorrenza sleale, di elusione della legalità e di dumping sociale, nonché di tutela dell’occupazione e dei lavoratori nei cambi d’appalto, con particolare attenzione all’uso distorto di possibili agevolazioni fiscali e contributive, soprattutto se traenti origine dalla collocazione della sede legale in altre regioni” (art. 1).

Tra le progettualità realizzate dalla Regione nel settore agricolo, si ricorda in particolare **Di.Agr.A.M.M.I. Nord**¹⁶⁷ e **progetto FARM, Filiera dell'Agricoltura Responsabile**¹⁶⁸ mentre è attualmente coinvolta nel progetto **Common Ground**¹⁶⁹. Sul fronte dell’antitratta, la Regione del Veneto sin dal 2016 ha preso parte al **progetto N.A.Ve** (Network Antitratta per il Veneto, con capofila il Comune di Venezia), le cui priorità strategiche riguardavano, tra l’altro, il contrasto al fenomeno del grave sfruttamento lavorativo e del caporalato. A partire dal 1 luglio 2021, la Regione è divenuta capofila del progetto, il quale ha assunto la denominazione **N.A.V.I.G.A.Re. (Network Antitratta per il Veneto Intersezioni Governance Azioni Regionali)**. Le azioni di prevenzione e contrasto dei gravi fenomeni di sfruttamento in ambito lavorativo sono implementate grazie ad una fitta rete di partner multi-agenzia, afferenti alle istituzioni pubbliche (Ispettorati Territoriali del Lavoro, INPS, INAIL, Forze dell’ordine, Procure, Tribunali) e del privato sociale.

¹⁶⁶ Cfr. *Il mercato del lavoro nella logistica in Veneto. Un’analisi esplorativa sulle dinamiche del lavoro dipendente oltre le definizioni settoriali*, report realizzato da Veneto Lavoro a settembre 2022.

¹⁶⁷ Vedi nota n. 141.

¹⁶⁸ Vedi nota n. 159.

¹⁶⁹ Vedi nota n. 146.

Con riferimento all'indagine InCas, su 603 Comuni al di sopra dei 15.000 abitanti che hanno risposto al questionario, il **9,6% (pari a 58 Comuni)** è collocato nella Regione Veneto. Il **tasso di partecipazione è pari all'92,1%** (contro una media nazionale = 81,8%). Su 118 Comuni che dichiarano di aver attivato interventi, il 14% (16 Comuni) è situato in Veneto (Padova, Cerea, Sona, Verona, Montecchio Maggiore, Venezia, Scorzè, Bonifacio, Treviso, Selvazzano Dentro, Belluno, Rovigo, Arzignano, Cadoneghe, Legnago, Vicenza). Tra questi, diversi comuni dichiarano di essere coinvolti nei progetti **N.A.V.I.G.A.Re. e Common Ground**. In particolare, il comune di Venezia ha attivato il **Servizio Protezione Sociale e Centro Antiviolenza del Settore Servizi alla Persona** - Area Coesione Sociale, che stato anche capofila del progetto N.A.Ve e gestore del numero verde nazionale antitratta fino al 15/6/2021. Altri servizi segnalati riguardano **Sportelli lavoro e servizi di supporto** a persone in grave marginalità (Sona, Verona, Montecchio Maggiore, Bonifacio, Cadoneghe) mentre tra gli strumenti di governance si menziona, per il comune di Verona, la **Delibera di Consiglio del n. 544/2023** - Adesione a Federculture per l'applicazione del relativo CCNL negli appalti relativi ai servizi area cultura oggetto di appalto e la **Mozione sulla tutela salariale** nei contratti del comune, che impegna a istituire un tavolo tecnico che attui quanto necessario per la tutela minima salariale di 9 euro lordi nei confronti del personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni. Il comune di Rovigo ha elaborato nella precedente edizione di InCas il **Piano Locale Multisetoriale**.

3.9. Emilia-Romagna

EMILIA-ROMAGNA

In Emilia-Romagna il contrasto allo sfruttamento lavorativo si inserisce all'interno di un **quadro normativo complessivo** volto alla promozione della legalità in tutti gli ambiti della vita sociale ed economica e per tutti i cittadini¹⁷⁰. La **L.R. 28 ottobre 2016, n. 18**, "Testo Unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili", all'art. 22, comma 5, b) stabilisce che la Regione operi per "promuovere forme di collaborazione con le autorità competenti al fine di contrastare ogni modalità illecita che alteri la regolarità del mercato del lavoro attraverso forme di sfruttamento dei lavoratori e di qualunque altra forma di utilizzo non regolare degli stessi" nel settore degli appalti pubblici e che assicuri strumenti per una più efficace vigilanza nei cantieri (all'art. 30, comma 1) e nella filiera agroalimentare (art. 40).

Con il **Patto per il lavoro e per il clima del 2020** (oltre 60 i soggetti firmatari¹⁷¹), la Regione ha promosso un progetto di rilancio e sviluppo dell'Emilia-Romagna fondato sulla sostenibilità, generazione di lavoro di qualità, contrasto alle disuguaglianze e accompagnamento della Regione nella transizione ecologica in vista degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile¹⁷². Attraverso l'**Accordo per la "Tutela della salute e sicurezza sul lavoro"**, adottato a settembre 2022 nell'ambito del Patto, sono stati fissati i punti strategici per il sistema regionale, individuando quattro obiettivi strategici: cultura, informazione e formazione; qualità del lavoro, dell'impresa e dello sviluppo; ricerca, innovazione e digitalizzazione; assistenza, vigilanza e controllo. All'Accordo ha fatto seguito, tra il 2023 e il 2024, la **costituzione dei tavoli provinciali sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro**, volti a dare attuazione territoriale ad obiettivi e azioni e a garantirne omogeneità a livello regionale. In questa cornice complessiva, con l'art. **27 della L.R. 3 agosto 2022, n. 11**, al fine di promuovere la cultura della legalità del lavoro e della responsabilità sociale dell'impresa e contrastare il lavoro sommerso, la Regione ha altresì inteso favorire l'ottenimento, da parte dei datori di lavoro che abbiano sede legale o unità

¹⁷⁰ Nella L.R. 5 del 24 marzo 2004 "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati", che tra le altre cose istituisce l'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio, l'unico riferimento al tema è all'art. 12 che prevede la realizzazione di programmi di protezione e integrazione sociale "rivolti alle vittime di situazioni di violenza o di grave sfruttamento".

¹⁷¹ Tra questi i comuni di Bologna, Cesena, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini.

¹⁷² <https://www.regione.emilia-romagna.it/pattolavoroeclima>

operativa in Emilia-Romagna, **dell'asseverazione di conformità dei contratti di lavoro (ASSE.CO)** concedendo contributi economici. Sul fronte della legalità vanno segnalate la **Consulta regionale per la legalità e la cittadinanza responsabile**, organo di supporto della Giunta con funzioni conoscitive, propositive e consultive, articolato in vari Tavoli tematici, tra cui quello su “appalti illeciti di manodopera e caporalato” e la **Consulta regionale settore edile**, per la promozione della legalità nei cantieri edili e di ingegneria civile.

A seguito della conclusione dei progetti **Di.Agr.A.M.M.I Nord**¹⁷³ e **SIPLA Nord**¹⁷⁴, la Regione ha aderito al progetto interregionale **Common Ground**¹⁷⁵, che comprende come partenariato locale l'Agenzia regionale per il lavoro, ANCI Emilia-Romagna, ART-ER Attrattività Ricerca Territorio S.cons.p.a, Winner Mestieri Emilia-Romagna s.c.s. e diversi enti locali. In tema di contrasto alla tratta, la Regione Emilia-Romagna dal 1996 promuove **Oltre la strada** (Sistema integrato di interventi socio-sanitari nel campo della prostituzione, del grave sfruttamento e della tratta di esseri umani), basato su una vasta rete composta da enti pubblici titolari e attuatori delle azioni, soggetti pubblici e privati con i quali sono sottoscritte convenzioni per la gestione di parti degli interventi, in collaborazione con forze dell'ordine, autorità giudiziaria, servizi sanitari, servizi sociali, enti del terzo settore, sindacati, enti di formazione professionale. In tale ambito la Regione ha promosso due importanti protocolli:

- il “**Protocollo di intesa tra il Tribunale di Bologna e la Regione Emilia-Romagna per l'identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento**”, sottoscritto dalla Regione Emilia-Romagna con il Presidente del Tribunale Ordinario di Bologna il 17 febbraio 2020;
- il **Protocollo di intesa** sottoscritto il 4 maggio 2022 **tra Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Bologna e Regione Emilia-Romagna**, Progetto Oltre la strada, per l'identificazione e la protezione delle vittime di tratta e di forme di grave sfruttamento tra le/i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral, con il quale è stato aggiornato il precedente Protocollo del 2018.

L'impegno della Regione nella prevenzione e contrasto alle forme di distorsione del mercato del lavoro e nel supporto all'integrazione sociale, sanitaria, abitativa e lavorativa delle vittime e potenziali vittime si espleta quindi a 360 gradi, fino a comprendere azioni di divulgazione e informazione¹⁷⁶. Rispetto agli ambiti a maggior rischio di sfruttamento in Emilia-Romagna, l'attività investigativa e giudiziaria ha evidenziato infiltrazioni di tipo criminale e sfruttamento anche nel **settore della logistica**, che negli ultimi anni ha registrato uno sviluppo significativo, spesso a scapito delle regole e della sicurezza, in un contesto di precarietà per certi versi strutturale. Note sono ormai le evoluzioni del caporalato all'interno di un sistema di appalti e sub-appalti spesso caratterizzati dalla presenza di false cooperative o cooperative spurie¹⁷⁷ o le nuove forme di “caporalato digitale” in relazione all'utilizzo fraudolento delle piattaforme digitali riscontrate a danno dei cosiddetti “riders” (ciclofattorini).

Con riferimento all'indagine InCas, su 603 Comuni al di sopra dei 15.000 abitanti che hanno risposto al questionario, il **7,6% (pari a 46 Comuni)** è collocato in Emilia Romagna. Il **tasso di partecipazione è pari all'82,1%** (contro una media nazionale = 81,8%). Su 118 Comuni che dichiarano di aver attivato interventi, il 14% (16 Comuni) è situato in Emilia-Romagna (Bologna, Rimini, Ravenna, Parma, Cervia, Cesena, Piacenza, Faenza, Cattolica, Reggio Emilia, Forlì, Modena, Carpi, Castel San Pietro Terme, Soliera, Scandiano). Numerosi risultano essere gli

¹⁷³ Vedi nota n. 141.

¹⁷⁴ Vedi nota n. 142. Si ricorda altresì la partecipazione a **A.L.T. Caporalato 1 e 2** (vedi nota n. 143).

¹⁷⁵ Vedi nota n. 146.

¹⁷⁶ Nel 2023 Regione Emilia Romagna e da ANCI Emilia Romagna hanno lanciato “**Sul Lavoro**”, una newsletter che si occupa, in chiave divulgativa, di temi relativi al caporalato e allo sfruttamento lavorativo, con l'intento di sostenere amministratori, funzionari e tecnici di Comuni e Unioni, nonché enti del terzo settore coinvolti nella gestione delle politiche di intervento volte all'emersione, tutela e inclusione delle vittime dello sfruttamento lavorativo.

¹⁷⁷ Con delibera n. 133 del 21 dicembre 2017 l'Assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna ha istituito la “Commissione speciale di ricerca e di studio sul tema delle cooperative cosiddette spurie o fittizie”, la quale ha prodotto nel 2018 un'approfondita relazione finale sulla diffusione e articolazione del fenomeno. Cfr. <https://www.assemblea.emr.it/attivita-1/attivita-dalle-commissioni/comm-spec-coop>

interventi di contrasto al fenomeno realizzati sul territorio regionale. Innanzitutto, diversi comuni sono coinvolti nei progetti **Common Ground** e **Oltre la Strada** e nell'ambito di questi hanno attivato specifici tavoli di co-programmazione (Bologna, Parma, Cesena). Sempre nell'ambito di Common Ground, comune di Bologna, Asp Città di Bologna, sindacati confederali Cgil, Cisl e Uil e otto enti del terzo settore hanno firmato un **Protocollo di collaborazione** per il contrasto allo sfruttamento lavorativo e il sostegno all'immigrazione regolare (ottobre 2024). Tra gli altri strumenti di governance rilevati si ricorda lo **Sportello vittime di migrazione forzata** del comune di Ravenna, il **Tavolo di lavoro permanente** per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo dei cittadini stranieri di Bologna, il **Tavolo permanente per l'approfondimento del caporalato** in agricoltura di Carpi e il **Tavolo permanente di raccordo e monitoraggio** sulla prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo e del caporalato in agricoltura di Soliera. Inoltre, il Comune di Piacenza partecipa all'**Osservatorio provinciale** permanente della prefettura sull'andamento degli infortuni nei luoghi di lavoro¹⁷⁸ e quello di Modena al **Tavolo permanente di raccordo** e monitoraggio sulla prevenzione ed il contrasto dello sfruttamento lavorativo costituito in seno al Consiglio Territoriale per l'Immigrazione dalla prefettura di Modena.

Interventi più generalmente rivolti ai soggetti a rischio (e quindi anche alle vittime o potenziali vittime di sfruttamento) sono il **Centro Servizi per l'Inclusione e il contrasto alla grave marginalità** a Modena, il **Servizio di supporto sociale, economico e alloggiativo, socio-sanitario** a Scandiano e la collaborazione tra lo **Sportello sociale-Inclusione attiva e le Politiche attive del Lavoro** a Cattolica. Nel campo della logistica si evidenzia la **Carta metropolitana della logistica etica** del Comune di Bologna mentre rispetto al contrasto al cosiddetto "caporalato digitale" spicca il **Protocollo territoriale** tra comune di Modena e i sindacati per promuovere condizioni di lavoro dignitose nel settore del food delivery (ricordando che entrambi i comuni avevano già aderito al Protocollo nazionale di tutela del lavoro nel food delivery del Ministero del lavoro e Assodelivery del 2021, insieme a Regione Lazio e comune di Milano).

Nell'ultimo periodo sono stati sottoscritti o rinnovati anche **altri protocolli d'intesa**: tra questi, vanno menzionati i tre firmati dal comune di Ravenna con le organizzazioni sindacali e, in un caso, con una rete più ampia (che include Dipt. Scienze giuridiche Università di Bologna, coop. soc. Terra mia, FLAI-CGIL di Ravenna e FLAI-CGIL RER, Centro di ricerca ADIR, AGCI ER, APS TERRA!, l'Altro Diritto odv, Cidas coop. soc. a r.l., Farsi prossimo odv) per il contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, il Protocollo d'intesa promosso nel 2023 dalla prefettura di Ferrara per la costituzione della sezione territoriale della rete del lavoro agricolo di qualità (che include una vasta platea di firmatari tra cui i comuni di Ferrara, Argenta, Bondeno, Codigoro, Comacchio, Fiscaglia, Goro, Mesola, Portomaggiore, Voghiera), il Protocollo promosso dalla Prefettura di Forlì, Procura della Repubblica e altri venti firmatari a gennaio 2023; il Protocollo d'Intesa per la costituzione di un gruppo di lavoro finalizzato all'avvio di una rete locale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura nella provincia di Modena e il Protocollo d'intesa triennale per la sicurezza sul lavoro e il contrasto al lavoro nero e irregolare (di cui è promotrice la Prefettura di Piacenza, con Provincia di Piacenza, Comune di Piacenza, ecc.)¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Nella provincia di Piacenza, la prefettura è stata promotrice anche dell'Osservatorio sull'attuazione del Protocollo per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e sulla rete del lavoro agricolo di qualità, avviato a dicembre 2021, a cui hanno aderito Agenzia delle Entrate, AUSL di Piacenza, questura, associazioni imprenditoriali di categoria e organizzazioni sindacali.

¹⁷⁹ Con il rinnovo a maggio 2024 del suddetto Protocollo di intesa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e contrasto al lavoro nero ed irregolare, l'Osservatorio prefettizio sull'andamento degli infortuni nei luoghi di lavoro è stato armonizzato con quello della Provincia previsto dal Patto per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, sottoscritto a livello regionale nell'ambito del Patto per il lavoro e per il Clima della Regione Emilia Romagna. I due organismi diventano dunque un tavolo unico provinciale per il monitoraggio degli infortuni e dei casi di lavoro irregolare o di lavoro nero.

3.10. Toscana

TOSCANA

La Regione Toscana non dispone di una norma specifica dedicata a contrastare lo sfruttamento lavorativo. Va tuttavia menzionata la **L.R. n. 29/2009 “Norme per l’accoglienza, l’integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana”**, la quale, nel Considerato n. 13 fa riferimento alla qualificazione e il rafforzamento delle reti dei servizi attivi nei territori e istituiti in favore delle fasce più deboli della popolazione straniera spinte da un’integrazione forzata derivante, tra l’altro, da fenomeni quali la tratta degli esseri umani.

Nella lotta al fenomeno un provvedimento fondamentale è rappresentato dal **“Protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura”**, avviato in via sperimentale dalla Regione Toscana nel 2016 (quasi in concomitanza della promulgazione della legge n. 199/16) e rinnovato di un ulteriore anno a dicembre 2024. Tale strumento, sottoscritto da Regione, enti ispettivi e di prevenzione, sindacati e associazioni di categoria impegna le parti firmatarie, ognuna nell’ambito delle proprie competenze, a proseguire gli impegni assunti con il protocollo sperimentale del 2016 per incrementare legalità, salute e sicurezza sul lavoro in agricoltura. Gli assi principali su cui ci si muove il Protocollo sono tre: interventi coordinati tra gli organismi pubblici di controllo e quelli paritetici di prevenzione, anche attraverso la condivisione delle banche dati e delle risorse; garanzia delle condizioni di legalità, nonché di salute e sicurezza; diffusione di pratiche per incentivare le attività economiche del settore agricolo e i prodotti d’eccellenza delle imprese in legalità.

Tra i risultati più rilevanti legati al protocollo vi è l’introduzione con **Delibera di Giunta Regionale n. 488 del 24.05.2016** di forme di condizionalità sociale all’erogazione dei fondi comunitari destinati alle imprese agricole che hanno riportato sentenze definite di condanna per sfruttamento lavorativo e l’attivazione di elenchi per i lavoratori stagionali del settore agricolo presso gli uffici per l’impiego. Nell’ambito delle azioni previste dal protocollo, con **Delibera di Giunta Regionale n. 1397 del 27/12/2021**, la Regione ha altresì approvato le **“Linee di indirizzo per le imprese agricole e forestali. Buone pratiche per facilitare l’individuazione dei prestatori di servizi e degli esecutori dei lavori agroforestali e la gestione del servizio richiesto”**, documento che rappresenta un manuale informativo per tutelare i diritti dei lavoratori e aiutare imprenditori agricoli e agro-forestali a non incorrere in situazioni di sfruttamento di manodopera illegale nelle campagne. Le linee di indirizzo, articolate in tre parti (normativa penale sul reato di sfruttamento; tipologie di contratto e il funzionamento dell’istituto dell’appalto di manodopera; check list delle precauzioni da adottare), comprendono infatti informazioni e buone pratiche su tutto ciò che è utile ed essenziale tra obblighi, corresponsabilità e sanzioni, mettendo a disposizione degli imprenditori uno strumento di supporto al contrasto dell’intermediazione illecita del lavoro in agricoltura.

Con riferimento alle attività manifatturiere, comparto portante nel territorio di Prato, a seguito del grave episodio accaduto nel 2013, quando sette operai cinesi morirono nel rogo dell’azienda di confezioni Teresa Moda, la Regione Toscana ha attivato un piano triennale di contrasto al lavoro irregolare, denominato **“Piano Regionale per il Lavoro Sicuro”**, con l’intento di intensificare i controlli in particolare sulle aziende a titolarità cinese¹⁸⁰. Il Piano, giunto alla cosiddetta “fase 5” che si concluderà il 31 dicembre 2025, rappresenta una risposta organica e di lungo periodo al problema della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro e prevede azioni concomitanti e sinergiche in diversi ambiti della prevenzione: informazione, assistenza, vigilanza, controllo, formazione, sostegno alle imprese. Negli ultimi anni la Regione Toscana è stata impegnata su numerose progettualità di contrasto al lavoro irregolare. Oltre a quelle interregionali

180

https://www.regione.toscana.it/emergenza-e-sicurezza/speciali/lavorare-sicuri/-/asset_publisher/2Mwi8Y6RWYOK/content/piano-per-la-sicurezza-sul-lavoro
<https://www.regione.toscana.it/-/progetto-lavoro-sicuro>

Di.Agr.A.M.M.I. Nord, Sipla Nord¹⁸¹ e A.L.T. Caporalato¹⁸², tra quelle già concluse si ricorda:

- **Commit Toscana** “Competenze migranti Toscana” (in partnership con Agenzia regionale Toscana per l’impiego e Anci Toscana), finalizzato a rafforzare il sistema territoriale per l’inclusione lavorativa dei migranti attraverso la qualificazione dei servizi per l’orientamento al lavoro e il consolidamento della collaborazione tra attori pubblici, del privato sociale e del tessuto imprenditoriale, che nell’ambito dell’azione “contrasto al lavoro nero” ha previsto una ricerca-azione focalizzata sul target delle colf e badanti straniere;
- **Demetra** (con un ampio partenariato coordinato da Coldiretti Toscana, che includeva il Distretto Sociosanitario - Zona Versilia; Sistema Anti Tratta Toscano; Provincia di Siena; Università di Siena, Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa; ASGI, ecc.), finalizzato a sviluppare un programma regionale di sistema avvalendosi della rete SATIS per contrastare lo sfruttamento, nell’ambito del quale è stato realizzato un approfondito report sulle forme di caporalato in agricoltura in Toscana¹⁸³.

In Toscana è attualmente in corso il progetto **SATIS (Sistema Antitratta Toscano Interventi Sociali)**, promosso dal Comune di Viareggio in collaborazione la Zona Distretto Versilia e in sinergia con la Regione, che vede la partecipazione di un ampio partenariato di enti pubblici e privati, con il fine di contrastare la tratta di esseri umani. A fronte dell’interconnessione tra il fenomeno dei richiedenti asilo e la tratta, il progetto mira a sviluppare interventi innovativi di sistema multi-agenzia per offrire analoghi servizi alle categorie particolarmente vulnerabili di migranti a rischio di sfruttamento anche lavorativo. Su questa scia si inserisce il recente avviso messo in campo dall’Agenzia Regionale Toscana per l’Impiego (Arti), cofinanziato nell’ambito del Pr Fse+ 2021-2027, attraverso cui è possibile ottenere il finanziamento di progetti rivolti a favorire percorsi di uscita da situazioni di sfruttamento e contrastare i fattori di vulnerabilità sociale ed economica (per un totale di 200mila euro).¹⁸⁴ La Regione Toscana è anche partner con le regioni Lazio (capofila), Abruzzo, Marche e Molise del **progetto S.O.L.e.I.L.¹⁸⁵**, e, operando in rete con diversi soggetti pubblici e privati (tra cui Cgil e ‘L’Altro Diritto’), nel corso del 2024 ha preso in carico diversi casi di sfruttamento lavorativo.

I risultati dell’indagine InCas mostrano che su 603 Comuni al di sopra dei 15.000 abitanti che hanno risposto al questionario, **il 7,3% (pari a 44 Comuni) è collocato in Toscana**. Il tasso di **partecipazione è pari all’80%** (contro una media nazionale = 81,8%). Su 118 Comuni che dichiarano di aver attivato interventi, **il 7,6% (9 Comuni) è situato in Toscana**; nello specifico, essi sono Prato, Pontassieve, Camaiore, Castelfiorentino, Arezzo, Carrara, Rosignano Marittimo, Lucca e Firenze. Tra i servizi attivati va menzionato lo “**Sportello per l’emersione e la tutela**

¹⁸¹ Vedi nota n. 141 e 142.

¹⁸² Vedi nota n. 143.

¹⁸³ <https://www.arnera.org/aree/agricoltura-sociale/demetra-agricoltura-sociale-in-toscana/dettaglio-news-demetra/dettaglio/il-report-finale-del-progetto-demetra/>

¹⁸⁴ Tra i destinatari, vi sono persone maggiorenne vittime di tratta o di grave sfruttamento lavorativo, inserite nei progetti territoriali della Toscana in attuazione del Programma unico di emersione, assistenza e integrazione, residenti o domiciliati e/o aventi dimora abituale nel territorio regionale. https://arti.toscana.it/-/avviso-chiamata-progetti-a-favore-persone-vittime-di-tratta-e-o-grave-sfruttamento-lavorativo-dgr-n-284-2024?p_1_back_url=%2Fweb%2Farti%2Fricerca%3Fq%3DSFRUTTAMENTO

¹⁸⁵ Il progetto **S.O.L.e.I.L. Servizi di Orientamento al Lavoro ed Empowerment Inter-regionale per un sistema Legale** (data fine progetto 30/09/2026), i cui partner sono Regione Lazio (capofila), Regione Abruzzo, Regione Marche, Regione Toscana e Regione Molise, è finalizzato all’integrazione sociale, sanitaria, abitativa e lavorativa di cittadini di paesi terzi vittime e potenziali vittime di sfruttamento lavorativo. Il progetto, di cui al PON Inclusion FSE 2014-2020 (Ministero del Lavoro), coinvolge 5 Regioni del centro Italia omogenee da un punto di vista territoriale e di composizione topografica e mira a realizzare un’azione di sistema interregionale mettendo in atto misure indirizzate all’integrazione socio-lavorativa dei migranti come prevenzione e contrasto allo sfruttamento lavorativo degli stessi in diversi settori economici - in particolare l’agricoltura, la logistica, il settore edile, i lavori di cura e il manifatturiero - attraverso la promozione dell’autonomia e l’auto determinazione dei beneficiari riducendo i tempi di transizione dalla condizione di assistenza e protezione verso la conquista di una condizione di piena autonomia sociale e economica. Il progetto stima di intercettare 3750 cittadini di paesi terzi, i quali beneficranno a vario titolo delle attività progettuali. - Regione Lazio ne prenderà in carico n° 1000 di cui 200 donne e 800 uomini; - la Regione Abruzzo ne prenderà in carico n° 350; - le Marche n. 500 di cui 150 donne e 350 uomini; la Regione Toscana 1500 mentre la Regione Molise intende intercettare e coinvolgere 400 vittime o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo.

delle vittime di tratta e/o sfruttamento sessuale/lavorativo” del Comune di Prato e, con riferimento agli strumenti di governance, il **“Protocollo di intesa** in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di sfruttamento lavorativo e di tutela delle vittime” rinnovato nel 2021 con l’adesione di Comune di Prato, Regione Toscana, Procura della Repubblica di Prato, Sistema Antitratta Satis, Centro di ricerca Interuniversitario L’Altro Diritto e sindacati Cgil, Cisl e Uil, il **“Protocollo appalti”** del comune di Firenze, per l’adozione di un trattamento economico minimo inderogabile nei confronti del personale impiegato nei lavori servizi e forniture di tutte le procedure di gara indette dal comune (nonché, sulla stessa scia, la **delibera di Giunta** di Camaiore che istituisce l’obbligo di salario minimo per chi partecipa ad appalti del Comune). Rispetto ai progetti, si evidenzia il coinvolgimento di diversi comuni nel sistema antitratta **SATIS** e l’attuazione in qualità di enti gestori di progettualità **SAI** che, ospitando anche beneficiari vittime di sfruttamento lavorativo, hanno deciso di mettere in campo azioni specifiche di contrasto e reinserimento lavorativo. Oltre a quanto emerso dall’indagine, va segnalato per il Comune di Firenze il **“Protocollo per la legalità** e la sostenibilità ambientale e sociale nel settore delle consegne a domicilio” sottoscritto nel 2022 e nel settore agricolo il **“Protocollo per la realizzazione di azioni** volte al contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo, alla tutela, alla formazione e all’inserimento dei lavoratori agricoli nel territorio dei Comuni Di Bagno a Ripoli, Barberino Tavarnelle, Greve In Chianti, Impruneta, San Casciano In Val Di Pesa”, sottoscritto nel 2022.

3.11. Umbria

UMBRIA

Per quanto concerne la Regione Umbria provvedimenti sul lavoro irregolare possono essere rintracciati nella **L.R. 14/02/2018, n. 1** “Sistema integrato per il mercato del lavoro, l’apprendimento permanente e la promozione dell’occupazione. Istituzione dell’Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro” che specifica che la Regione riconosce e tutela il diritto al lavoro stabile e dignitoso come diritto della persona e promuove le condizioni per renderlo effettivo, incluso “realizzare programmi mirati alla lotta al lavoro nero, al contrasto del lavoro precario e al miglioramento della condizione di vita dei lavoratori e delle donne vittime di violenza” (art. 2, comma 3, punto s). L’art. 42 stabilisce inoltre che la Regione promuove la regolarità delle condizioni di lavoro quale principale obiettivo delle proprie politiche in materia di sicurezza, tutela e qualità del lavoro e promuove altresì la responsabilità sociale delle imprese ed il rispetto della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Pur rilevando che “il caporalato non ha in Umbria una diffusione di proporzioni allarmanti” e nell’intento di mettere in atto azioni di monitoraggio del territorio, ponendo in essere iniziative volte a prevenire condotte illecite di sfruttamento e a contrastare la diffusione della criminalità organizzata, nel 2021 la Regione Umbria ha sottoscritto il **“Protocollo d’intesa per attività di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare e del caporalato”**, a cui hanno aderito l’Ispettorato interregionale del Lavoro di Roma, le Direzioni Regionali di INPS ed INAIL, l’Arpal Umbria, i sindacati Fai CISL, Flai CGIL, UILA, le associazioni C.I.A. Umbria, Coldiretti Umbria, Confagricoltura Umbria, Legacoop agroalimentare Umbria, Confcooperative Umbria, Copagri Umbria. All’interno del protocollo è stata istituita una cabina di regia che viene convocata periodicamente per attuare le attività di verifica, monitoraggio e sensibilizzazione.

Dopo **Di.Agr.A.M.M.I. Nord** (concluso) e **A.L.T. Caporalato** (in corso nella seconda edizione)¹⁸⁶, la Regione Umbria ha avviato, in partenariato con ATI Cidis ETS Impresa sociale, ATI Borgorete e ASAD, il progetto **“Umbria legale e sicura: interventi di supporto alla integrazione e contrasto allo sfruttamento lavorativo”** la cui finalità è l’integrazione sociale, sanitaria, abitativa e lavorativa di cittadini di Paesi Terzi vittime o potenziali vittime di

¹⁸⁶ Vedi nota n. 141 e 143.

sfruttamento lavorativo, tramite interventi di empowerment dei destinatari, azioni di rafforzamento del sistema di governance e qualificazione dei servizi nella prevenzione e contrasto del fenomeno. Il progetto, finanziato dalla DG Immigrazione del Ministero Lavoro e delle Politiche sociali con Fondi POC Inclusion 2014-2020, si struttura in tutte le 12 zone sociali e ha il suo punto di forza nell'attivazione di 18 PAS (Punti di Accesso ai Servizi) che rappresentano uno strumento di supporto per tutti i cittadini di Paesi Terzi nel primo orientamento sulle tematiche dell'integrazione e della sicurezza lavorativa.

I comuni umbri che hanno partecipato alla rilevazione InCas sono 11 e rappresentano l'**1,8%** del totale dei rispondenti. Il **tasso di partecipazione è pari al 73,3%** (contro una media nazionale pari a 81,8%).

3.12. Marche

MARCHE

Nell'ordinamento della Regione Marche non è presente una normativa specifica di contrasto allo sfruttamento lavorativo¹⁸⁷. Le principali progettualità di contrasto e prevenzione realizzate nel territorio regionale negli ultimi anni sono: **Di.Agr.A.M.M.I. Nord**¹⁸⁸, **SIPLA Nord**¹⁸⁹, **PINA – Q: Promozione di percorsi di inclusione attiva nel settore agricolo di qualità**¹⁹⁰, **AGATA**¹⁹¹; tra quelle in corso si segna invece il progetto **S.O.L.e.I.L.**¹⁹² e, sul fronte dell'antitratta, **"ASIMMETRIE 6 Marche – Azione di Sistema Integrato Multiregionale MEDio-adriatico contro la TRatta e lo sfruttamento e per l'Inclusione socio-lavorativa delle vittimE"**, Regione Marche, gestito da Coop. On the Road.

I comuni delle Marche che hanno partecipato alla rilevazione InCas sono 21 e rappresentano il **3,5%** del totale dei rispondenti. Il **tasso di partecipazione è pari all'95,5%** (contro una media nazionale pari a 81,8%). Su 118 comuni che dichiarano di aver attivato interventi, sei sono situati nella Regione Marche (Vallefoglia, Fano, Porto Sant'Elpidio, Jesi, Pesaro e Fermo). Tra gli interventi più significativi rilevati, si menziona la partecipazione del comune di Porto Sant'Elpidio al progetto antitratta **Asimmetrie 6**, il servizio di **Sportello Drop di identificazione potenziali vittime di sfruttamento** del Comune di Fermo e il progetto SAI **"Ancona Provincia d'Asilo"** del comune di Jesi, che, a seguito di una convenzione con l'ente antitratta territorialmente competente finalizzata ad attività di formazione degli operatori, ha inserito nell'equipe figure specializzate nella tematica della tratta e grave sfruttamento. Anche il comune di Pesaro segnala l'adesione (nel marzo 2020) a un **protocollo d'intesa** della prefettura per la promozione della legalità e delle condizioni di sicurezza nel lavoro, relativamente ad appalti e a concessioni di lavori pubblici nella provincia di Pesaro e Urbino. Rispetto alle parti sociali, da segnalare infine che a luglio 2024 è stato sottoscritto un **protocollo di intesa** tra Inps e Cgil, Cisl e Uil delle Marche, che prevede la costituzione di un tavolo di confronto regionale permanente sulle tematiche inerenti all'economia del territorio marchigiano e il ricorso agli ammortizzatori

¹⁸⁷ La norma sull'immigrazione attualmente in vigore, **L.R. 26/05/2009, n. 13** "Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati", che ha tra i suoi elementi più qualificanti la rivisitazione della composizione della Consulta regionale degli immigrati, la collaborazione con l'Osservatorio regionale per le politiche sociali da parte della Consulta al fine di monitorare costantemente il fenomeno migratorio e la valorizzazione della figura del mediatore interculturale, non detta disposizioni in materia.

¹⁸⁸ Vedi nota n. 141.

¹⁸⁹ Vedi nota n. 142.

¹⁹⁰ Vedi nota n. 158.

¹⁹¹ Il **progetto AGATA** della Prefettura di Pesaro-Urbino, in collaborazione con la Cooperativa Sociale Labirinto e l'ONG L'Africa Chiama, mirava a rafforzare la capacità del sistema territoriale di rispondere ai fabbisogni di inserimento e integrazione della popolazione immigrata regolarmente presente e della popolazione in accoglienza, migliorando i servizi prefettizi (Sportello Unico per l'Immigrazione), attivando ulteriori e specifici **canali informativi e potenziando le iniziative di contrasto allo sfruttamento lavorativo (fondi FAMI 2014-2020)**.

¹⁹² Vedi nota n. 185.

sociali da parte delle aziende in crisi, il contrasto allo sfruttamento lavorativo (non solo agricolo) e la riduzione del divario di genere nel mondo aziendale.

3.13. Abruzzo

ABRUZZO

Negli ultimi anni le attività ispettive hanno evidenziato nel territorio abruzzese una progressiva e significativa implementazione del fenomeno dello sfruttamento lavorativo (in agricoltura nella conca del Fucino e nella pastorizia nelle montagne del teramano, ma anche nell'edilizia nel cratere del recente terremoto e in altri ambiti e settori come l'assistenza familiare, le economie illegali e l'accattonaggio soprattutto nelle città capoluogo di provincia). Inoltre, anche in Abruzzo, seppur marginalmente, insistono presenze di aziende agricole cosiddette "senza terra" che procurano, in molti casi dietro versamento di una somma di denaro, l'iscrizione negli elenchi agricoli a un gran numero di soggetti che, nei fatti, non esercitano l'attività di bracciante agricolo, ma che risultano titolate a richiedere e a percepire prestazioni a sostegno del reddito di varia natura: malattia, maternità, indennità di disoccupazione.

L'Amministrazione regionale abruzzese non ha varato una norma specifica contro lo sfruttamento lavorativo. Sulla scia di un complesso lavoro avviato nel 2016, condotto da apposito tavolo partenariale costituito nell'ambito del Dipartimento Politiche agricole, il 12 maggio 2017 la Regione ha sottoscritto il protocollo "**Promozione di azioni di contrasto al fenomeno del caporalato e di sfruttamento lavorativo in agricoltura**"¹⁹³ con Anci Abruzzo, Ispettorato interregionale del lavoro di Roma, INPS, Inail Abruzzo, Assolavoro, Cia Abruzzo, Coldiretti Abruzzo, Copagri Abruzzo e organizzazioni sindacali (poi prorogato per il biennio 2019-2020) che prevede, tra le diverse azioni, la costituzione di un Osservatorio regionale dedicato. **L'Osservatorio** regionale, espressione del tavolo partenariale, ha funzioni di analisi, monitoraggio e raccolta dati sul fenomeno, nonché di promozione di iniziative concrete coordinate di contrasto del lavoro irregolare; esso ha inoltre il compito di sollecitare gli Enti locali a trovare soluzioni alloggiative per i migranti che lavorano in agricoltura e di promuovere il coinvolgimento e la valorizzazione degli Enti Bilaterali Provinciali, con un raccordo tra gli stessi e l'Osservatorio.

A febbraio 2024 è stato invece siglato a Pescara, nella sede della Regione, il **Protocollo d'intesa tra Regione Abruzzo**, ANPAL, Ispettorato Interregionale del lavoro di Roma, INPS, Anci Abruzzo, associazioni di categoria, sindacati, organismi di formazione e associazioni di promozione sociale (tra cui On the Road, Associazione TERRA!, ACLI, Fondazione Metes, ecc.) per la costituzione di un "**Tavolo regionale di contrasto allo sfruttamento lavorativo**". L'accordo recepisce il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, nonché l'Accordo Stato-Regioni per la lotta al lavoro sommerso per il triennio 2023-2025 e il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso per il triennio 2023-2025 promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il protocollo è finalizzato alla costituzione di sinergie interistituzionali dalle quali possano derivare, anche in sede regionale e in particolare nelle aree qualificate a più elevato rischio di sfruttamento lavorativo, una più veloce attuazione delle misure previste dal Piano triennale e la promozione di accordi specifici con tutti gli attori competenti per una risposta integrata e adeguata ai bisogni delle vittime di sfruttamento lavorativo, nonché la realizzazione di progetti provenienti da associazioni di categoria operanti nel settore dell'agricoltura e di campagne di comunicazione sociale.

¹⁹³ Approvato con D.G.R. n. 149/2017 e successivamente prorogato per il biennio 2019-2020 con D.G.R. n. 1048/2018.

La regione risulta aver aderito ai progetti interregionali di contrasto dello sfruttamento **Di.Agr.A.M.M.I. Sud**¹⁹⁴, **SIPLA Sud**¹⁹⁵ (già conclusi) e **S.O.L.e.IL**¹⁹⁶; sul fronte dell'antitratta, è attualmente in corso il progetto **"ASIMMETRIE 6 -Abruzzo e Molise – Azione di Sistema Integrato Multiregionale MEdio-adriatico contro la TRatta e lo sfruttamento e per l'Inclusione socio-lavorativa delle vittime"**, Regioni Abruzzo e Molise, gestito da Coop. On the Road (bando 6/2023 della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le pari opportunità).

I comuni dell'Abruzzo che hanno partecipato alla rilevazione InCas sono 14 e rappresentano il **2,3%** del totale dei rispondenti. Il **tasso di partecipazione è pari al 82,4%** (contro una media nazionale = 81,8%). Di questi, due (L'Aquila e Pescara) dichiarano di aver attivato interventi contro lo sfruttamento lavorativo. Nello specifico, il comune di L'Aquila ha attivato il **"Protocollo d'intesa per l'asseverazione di conformità dei rapporti di lavoro tra Comune dell'Aquila e Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro"**, finalizzato alla promozione della legalità del lavoro nel territorio e all'avvio di una sinergica collaborazione che favorisca nuove prospettive di sviluppo e di crescita del territorio anche attraverso un sistema volontario di verifica dei rapporti di lavoro avviati dalle aziende aderenti. Le parti si impegnano a sostenere la diffusione di ASSE.CO (Asseverazione di conformità dei rapporti di lavoro), derivante dal **Protocollo siglato il 29/3/2023 tra l'Ispettorato Nazionale del Lavoro e il Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro**. Si segnala inoltre il **Protocollo d'Intesa in materia di tutela delle condizioni di lavoro negli appalti pubblici** tra l'Osservatorio Provinciale sulla Cooperazione della Provincia di L'Aquila, presso l'Ispettorato Territoriale del lavoro di L'Aquila, e la Provincia dell'Aquila, nato a seguito dell'incremento dei processi d'esternalizzazione dei servizi da parte della pubblica amministrazione e la conseguente necessità di garantire la qualità dei servizi offerti, il controllo dei costi e la salvaguardia delle condizioni di lavoro e il **Protocollo siglato a L'Aquila il 23.11.2023** per attuare e implementare procedure condivise volte all'identificazione e presa in carico dei minori potenziali vittime di tratta e/o di sfruttamento e formazione operatori Comunità per minori, SAI e Forze dell'Ordine, firmato da Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minorenni di L'Aquila, il Tribunale dei Minorenni di L'Aquila, il Centro Giustizia Minorile per il Lazio, Abruzzo e Molise e l'Ufficio del Servizio Sociale per i Minorenni di L'Aquila. Anche il comune di Teramo risulta aver sottoscritto a ottobre 2024 insieme ad altri comuni il **"Protocollo d'intesa per il rafforzamento della sicurezza** sui luoghi di lavoro nella provincia di Teramo" di prefettura e Università degli Studi di Teramo. Il comune di Pescara, oltre ad essere titolare di un progetto SAI per uomini, è partner del progetto antitratta **Asimmetrie 6** con servizi di unità di strada.

¹⁹⁴ Il progetto **DI.Agr.A.M.M.I. SUD** (Diritti in Agricoltura attraverso approcci Multistakeholder e Multidisciplinari per l'Integrazione e il lavoro giusto), finanziato dal Ministero del Lavoro per la realizzazione di interventi socio-lavorativi finalizzati alla prevenzione e al contrasto dello sfruttamento lavorativo e del fenomeno del caporalato in agricoltura, è rivolto ai cittadini di Paesi terzi vittime o potenzialmente vittime di sfruttamento lavorativo. Il progetto vede come capofila la FLAI-CGIL in partenariato con AGCI, TERRA!, Cidis, Fondazione Metes, INCA, Consorzio Nova, Centro Adir, Parcevo, Cantiere Giovani e AIDO e si estende su 8 regioni del Sud Italia: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Abruzzo, Molise e Sardegna. Obiettivo del progetto è ridurre l'incidenza del lavoro sommerso in agricoltura e rafforzare pratiche e reti del lavoro agricolo di qualità attraverso un approccio olistico che si concretizza in un insieme coordinato di interventi a supporto dell'integrazione (sociale, sanitaria, abitativa), finalizzati a sostenere percorsi individualizzati di accompagnamento all'autonomia e di integrazione socio-lavorativa rivolti alla popolazione straniera.

¹⁹⁵ Il progetto **Sipla Sud** con l'Arci come ente capofila e il coinvolgimento di 6 regioni del centro-sud (Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia) ha previsto le seguenti azioni: Tutela socio-legale attraverso il rafforzamento o l'attivazione di presidi fissi e mobili per assicurare accoglienza, ascolto e accompagnamento; Creazione di Centri Sipla ovvero di attività per l'inserimento abitativo e le attività di inclusione sociale; Attività di sostegno volte all'inserimento lavorativo.

¹⁹⁶ Vedi nota n. 185.

3.14. Lazio

LAZIO

In tema di sfruttamento lavorativo, la Regione Lazio ha promulgato norme *ad hoc* per due specifici settori produttivi. Sulla scia della legge 199/2016 e del **Protocollo d'intesa “Per un lavoro di qualità in agricoltura”**¹⁹⁷, la **L.R. 14/08/2019 n. 18** detta disposizioni per contrastare lo sfruttamento dei lavoratori, favorire l'emersione del lavoro irregolare nonché promuovere e valorizzare la legalità e l'inclusione socio-lavorativa nel settore agricolo. In particolare, la norma prevede la costituzione dell'Osservatorio regionale sul lavoro in agricoltura con compiti di monitoraggio, rilevazione e segnalazione agli organismi competenti di situazioni di lavoro sommerso (art. 6), la definizione degli indici di congruità aggiornabili ogni tre anni (art. 4); l'attivazione presso i CPI di elenchi di prenotazione telematici per favorire l'incontro tra domanda/offerta di lavoro (art. 3), la creazione di centri polifunzionali destinati ai lavoratori agricoli per l'accesso ai servizi (art. 5), l'istituzione di meccanismi di premialità sotto forma di incentivi economici e certificazione etica e di qualità per le imprese che aderiscono alla Rete del lavoro agricolo di qualità (artt. 2, 8, 10)¹⁹⁸. Per il raggiungimento delle finalità della legge viene emanato un apposito Piano operativo triennale (art. 7). Dopo la promulgazione della legge, ulteriori passi sono stati fatti con l'approvazione del Regolamento 5 ottobre 2020, n. 24 “Disposizioni di attuazione della legge regionale 14 agosto 2019, n. 18”.

Oltre all'agricoltura, è stato oggetto di attività regolatoria da parte dell'Amministrazione regionale anche il settore del lavoro digitale, dove spesso precarietà e flessibilità della prestazione lavorativa rendono agevole l'insinuarsi di lavoro sommerso o irregolare. Nello stesso periodo è stata infatti varata la **L.R. 12/04/2019, n. 4**, recante “**Disposizioni per la tutela e la sicurezza dei lavoratori digitali**”, finalizzata a tutelare la dignità, la salute e la sicurezza del lavoratore digitale, migliorare la trasparenza del mercato del lavoro digitale attraverso gli obblighi di informativa preventiva nei confronti del lavoratore, contrastare il lavoro non sicuro e ogni forma di disuguaglianza e di sfruttamento, individuare strumenti operativi, di consultazione e di programmazione (art. 2, comma 1). La norma “si applica a tutti i lavoratori che, indipendentemente dalla tipologia e dalla durata del rapporto di lavoro, offrono la disponibilità della propria attività alla piattaforma digitale, che organizza l'attività per la fornitura di un servizio, determinando le caratteristiche dello stesso e fissandone il prezzo” (art. 2, comma 2). La Regione Lazio è anche firmataria del **Protocollo nazionale di tutela del lavoro nel food delivery** del Ministero del lavoro e Assodelivery del 2021, insieme ai comuni di Bologna, Modena e Milano. Un ulteriore provvedimento normativo in tale ambito è la **L.R. 17/06/2022, n. 11**, recante “Disposizioni per la promozione della salute e della sicurezza sul lavoro e del benessere lavorativo. Disposizioni finanziarie varie” che contempla tra le sue finalità, oltre al miglioramento della qualità delle condizioni di lavoro e alla diffusione della cultura e pratica della salute e della sicurezza, la prevenzione dei rischi di infortuni e di malattie professionali e il contrasto al lavoro irregolare e a ogni forma di disuguaglianza, sfruttamento, violenza, pressione e molestia sui luoghi di lavoro. Nel settore agricolo, gli interventi attivati negli ultimi anni per contrastare la diffusione di gravi forme di sfruttamento in specifiche aree (in particolare nel territorio di Latina), documentata anche da una vasta letteratura oltre che dall'attività ispettiva, sono numerosi. Oltre ai progetti più volte menzionati **Di.Agr.A.M.M.I. Nord** e **SIPLA Nord**¹⁹⁹ e **A.L.T.**

¹⁹⁷ In data 8 gennaio 2019, la Regione Lazio ha sottoscritto con le organizzazioni sindacali e parti datoriali un Protocollo di Intesa avente a oggetto “Per un lavoro di qualità in agricoltura”, finalizzato a realizzare un Piano di Intervento per il contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro nella regione Lazio e in via sperimentale sul territorio della provincia di Latina, in sinergia con l'articolazione territoriale della Rete del Lavoro agricolo di qualità costituita presso l'INPS provinciale di Latina.

¹⁹⁸ Con la successiva approvazione della **D.G.R. n. 696 del 04/08/2022** sono previste, all'interno dei bandi afferenti alla Programmazione Agricola Comunitaria 2023/2027, forme di incentivazione e di premialità dirette alle imprese agricole iscritte alla Rete del lavoro agricolo di qualità che investono nelle certificazioni di responsabilità sociale, ambientale e di qualità e nel rispetto della parità di genere.

¹⁹⁹ Vedi nota n. 141 e 142.

Caporalato²⁰⁰ tra le principali progettualità realizzate da Regione, altri Enti locali e/o terzo settore (già concluse) si ricorda:

- **P.E.R.L.A.** Percorsi di Emersione Regolare del Lavoro in Agricoltura, sperimentazione avviata nella provincia di Latina nel 2020 con Regione capofila, finanziato dal Fondo FAMI 2014-2020;
- **P.UN.T.A.C.APO. Per il Centro-Nord**, con capofila SOC. CONSORTILE ASS. FOR. SEO (che nel Lazio focalizza le sue azioni nella provincia di Latina)²⁰¹;
- **LABORAT-Latina** Agricoltura Buona Occupazione e Rete Agricola Territoriale con capofila F.I.S.L.A.S (per le province di Roma e di Latina);
- **A.G.R.I. - L.A.B.** Laboratorio in agricoltura, con capofila EDUCARE COOP (per la provincia di Roma e Latina)²⁰²;
- **P.A.R. agri.** Percorso di Accompagnamento e Regularizzazione in agricoltura, con capofila INFOR ELEA (per la provincia di Roma);
- **PINA-Q:** Promozione di percorsi di inclusione attiva nel settore agricolo di qualità, con capofila A.S.A.D. Società Cooperativa Sociale (per la provincia di Roma)²⁰³;
- **SprInt. Servizi e Prefettura in Rete per l'Integrazione** con capofila la Prefettura di Latina (per la provincia di Latina), che vede come partner l'Anci, il comune di Latina e il Centro provinciale d'istruzione per gli adulti, al fine di contrastare lo sfruttamento lavorativo e promuovere la cultura della legalità e della sicurezza lavorativa nelle aziende agricole.
- **RADIX alle radici del problema**, è un progetto che offre alternative sostenibili al **lavoro** irregolare, finanziato dal Fondo FAMI 2014-2020, con capofila Kairos Cooperativa Sociale (operativo nei territori di Sabaudia, Latina, Borgo Hermada, Terracina, Comune di Roma)²⁰⁴.

Oltre al PRAL “**Piano Regionale Antitratta Lazio**” della Regione Lazio²⁰⁵, è attualmente in corso il progetto **S.O.L.E.I.L** – Servizi di Orientamento al Lavoro ed Empowerment Inter-regionale per un sistema Legale (Regione Lazio capofila)²⁰⁶.

I comuni del Lazio che hanno partecipato alla rilevazione InCas sono 45 e rappresentano il **7,5%** del totale dei rispondenti. Il **tasso di partecipazione è pari all'81,8%** (identico alla media nazionale pari a 81,8%). Su 118 comuni che dichiarano di aver attivato interventi, due sono situati nel Lazio (Roma e Fondi). In particolare, il Comune di Roma segnala l'attivazione del **progetto Roxanne**, nell'ambito del quale gestisce da oltre vent'anni un servizio di prevenzione (sociale e sanitaria), aggancio, monitoraggio, fuoriuscita dallo sfruttamento, rete, accoglienza, consulenza (anche legale) e accompagnamento a favore di vittime di tratta, avvalendosi di due Unità di strada,

²⁰⁰ Vedi nota n. 143.

²⁰¹ Vedi nota n. 160.

²⁰² Vedi nota n. 161.

²⁰³ Vedi nota n. 158.

²⁰⁴ La partnership è formata da: AGCI AGRITAL, ASCS, Centro Astalli, Comune di Sabaudia, Confagricoltura, Confraternita delle Stimmate di Cisterna, CIR – Consiglio Italiano Rifugiati, CNOAS – Consiglio nazionale dell'Ordine degli Assistenti sociali, ENAPRA – Ente nazionale per la ricerca e la formazione in agricoltura, Fattoria Solidale del Circeo, Progetto Diritti Onlus.

²⁰⁵ Il **Piano Regionale Antitratta Lazio** prevede un ampio partenariato, consolidato negli anni, con attori territoriali chiave in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento di esseri umani come l'Osservatorio regionale per la legalità e la Sicurezza, il Dipartimento Sociale di Roma Capitale, Municipi di Roma Capitale, molti Comuni, l'Anci, le AASSLL, le Aziende Ospedaliere, le Prefetture, la Commissione territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Roma, il Tribunale Civile, il Centro Giustizia Minorile per il Lazio, l'Abruzzo e il Molise, il carcere femminile di Rebibbia, la Procura e il Tribunale per i Minorenni, gli Ispettorati del Lavoro, le Organizzazioni sindacali, centri accoglienza per i richiedenti asilo e soggetti del terzo settore e del privato sociale. Il 20 giugno 2024 la Regione Lazio e la Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma hanno ufficializzato la sottoscrizione del **Protocollo di intesa ai fini dell'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e del contrasto allo sfruttamento degli esseri umani**, approvato con la **Deliberazione regionale n. 858/2023**, finalizzato a realizzare azioni di sistema per la messa a regime e diffusione di modelli di governance della rete pubblico-privata presente sul territorio.

²⁰⁶ Vedi nota n. 185.

di uno Sportello diurno, due case di fuga, dodici progetti di semi-autonomia e un progetto di individuazione di competenze, orientamento e tirocini lavoro per la piena integrazione, inclusione e autonomia denominato Pro Hins. Il Comune di Fondi menziona come strumento di governance la mozione oggetto di **Deliberazione di Consiglio Comunale n. 51 del 29/07/2022** che prevede l'impegno del Sindaco e della Giunta a manifestare al Prefetto di Latina la piena disponibilità a condividere iniziative, nonché intraprendere ogni azione di propria competenza per contrastare qualsiasi forma di sfruttamento della manodopera, supportando le aziende che operano nella correttezza.

3.15. Molise

MOLISE

Nell'ordinamento della Regione Molise non è presente una legge regionale specifica sullo sfruttamento lavorativo. Disposizioni rivolte alla popolazione migrante possono tuttavia essere rintracciate negli artt. 5 e 48 della **L.R. del 6/5/2014, n. 13 recante "Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali"**, nel **"Piano integrato degli interventi in materia di inserimento lavorativo e di integrazione sociale dei migranti"**, sottoscritto nell'ambito degli Accordi del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con le Regioni per la programmazione e lo sviluppo di un sistema di interventi finalizzati a favorire l'integrazione sociale e l'inserimento lavorativo dei migranti regolarmente presenti in Italia nel periodo 2014-2020²⁰⁷ e in **due Regolamenti regionali**²⁰⁸.

La regione risulta aver aderito ai progetti interregionali di contrasto dello sfruttamento e del caporalato **Di.Agr.A.M.M.I. Sud**²⁰⁹ e **S.O.L.e.I.L.**²¹⁰. In attuazione della proposta progettuale **"Attenzione... al lavoro"** (PROG – 3739, approvata dall'Autorità Responsabile in data 8 marzo 2021), presentata dalla Prefettura di Campobasso (ente capofila) e dall'Università degli Studi del Molise è stato istituito, in seno al Consiglio Territoriale per l'Immigrazione, un **Tavolo Permanente** con l'obiettivo di effettuare attività di monitoraggio del fenomeno dello sfruttamento lavorativo e del caporalato, attraverso la raccolta, l'analisi e l'elaborazione dei dati e delle informazioni fornite dall'Università del Molise, dalle organizzazioni sindacali e di categoria e dalle forze dell'ordine; inoltre per la prosecuzione delle attività realizzate nell'ambito del predetto progetto a giugno 2023 è stato siglato un **protocollo d'intesa** che coinvolge anche la Camera di commercio del Molise²¹¹. Tra i risultati raggiunti dal progetto, chiusosi a luglio 2023, anche la realizzazione di un percorso formativo rivolto a potenziare le conoscenze degli operatori del settore e l'attivazione, presso la Prefettura, dello **Sportello Lavoro e Legalità**²¹². Da segnalare infine, sul fronte dell'antitratto, il progetto **"ASIMMETRIE 6 -Abruzzo e Molise – Azione di Sistema Integrato Multiregionale MEDio-adriatico contro la TRatta e lo sfruttamento e per l'Inclusione socio-lavorativa delle vittime"**, Regioni Abruzzo e Molise, gestito da Coop. On the Road (bando 6/2023 della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le pari opportunità).

²⁰⁷ <http://sitiarcheologici.integrazionemigranti.gov.it/leregioni/molise/pagine/Piano-integrato-di-.html>

²⁰⁸ Si tratta, nello specifico: Art. 3 - Regolamento regionale del 23 giugno 2000, n. 2 "Art. 11 della Legge 9 dicembre 1998, n. 431 e decreto Ministero dei Lavori Pubblici del 7 giugno 1999 - Fondo sociale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione" - "Regolamento per l'erogazione dei contributi e requisiti dei conduttori"; Regolamento 23 ottobre 2006, n. 4 (Allegato A, scheda n. 18 e Allegato B, scheda n. 11) "Regolamento per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari di competenza della Regione, dell'Azienda Sanitaria Regione Molise (A.S.Re.M.), degli enti e delle agenzie regionali, degli enti vigilati dalla Regione Molise - Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, articoli 20 e 21".

<http://sitiarcheologici.integrazionemigranti.gov.it/leregioni/Documents/SCHEDA%20NORMATIVA%202017/MOLISEnormativa.pdf>

²⁰⁹ Vedi nota n. 194.

²¹⁰ Vedi nota n. 185.

²¹¹ [https://bucketeer-23368c2e-2250-4b0e-a1a9-0e3036d6aceb.s3.eu-west-1.amazonaws.com/Caricamento%20prodotti%20in%20piattaforma/PROG-3739/QB34.1/R_3F3ZFvoYqgaEGvS_\[PROG-3739\]%20-%20Report%20finale%20Tavolo%20permanente%20e%20Protocollo%20d'intesa_10.pdf](https://bucketeer-23368c2e-2250-4b0e-a1a9-0e3036d6aceb.s3.eu-west-1.amazonaws.com/Caricamento%20prodotti%20in%20piattaforma/PROG-3739/QB34.1/R_3F3ZFvoYqgaEGvS_[PROG-3739]%20-%20Report%20finale%20Tavolo%20permanente%20e%20Protocollo%20d'intesa_10.pdf)

²¹² <https://www.molisetabloid.it/2023/07/07/lotta-al-caporalato-illustrati-risultati-progetto-attivati-tavolo-permanente-percorso-formativo-e-sportello-pubblico/>

Dall'analisi dei dati risulta che hanno risposto all'indagine InCas tutti e tre i Comuni con popolazione al di sopra dei 15.000 abitanti presenti in Regione (Campobasso, Termoli e Isernia), i quali hanno però dichiarato che, nel periodo di rilevazione, non sono state attivate progettualità specifiche a sostegno della categoria dei destinatari oggetto dell'indagine.

3.16. Campania

CAMPANIA

Per la Regione Campania, riferimenti normativi significativi in materia di contrasto al lavoro irregolare sono contenuti nella **L.R. del 18/11/2009, n. 14** "Testo unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro" e nella **L.R. del 15/03/2022, n. 6**. "Disposizioni in materia di tutela del lavoro da committenza digitale"²¹³.

La **L.R. del 18/11/2009, n. 14**, incentrata sulla promozione della qualità del lavoro, ha tra le sue finalità il rafforzamento dell'occupazione stabile e duratura, il contrasto al lavoro irregolare e l'individuazione di strumenti di sostegno all'emersione attraverso una maggiore integrazione delle politiche del lavoro, della formazione e dello sviluppo sociale ed economico del territorio. Essa delinea un sistema multilivello basato sulla concertazione e collaborazione tra strutture, organismi specializzati e soggetti istituzionali a livello regionale, provinciale e comunale, con il coinvolgimento delle parti sociali e datoriali, enti bilaterali, istituzioni scolastiche e formative, nonché della Consulta regionale dell'immigrazione extra-comunitaria. La norma prevede altresì tra gli organi tecnici di garanzia l'Agenzia per il lavoro e l'istruzione (ARLAS) e il Comitato di garanzia sulla gestione del Sistema di alta qualità del lavoro. In base a tale modello, le imprese campane sono certificate e classificate sulla base dell'indice di Alta Qualità del Lavoro (art. 9), che attesta parametri quali la sicurezza nei luoghi di lavoro, la conformità del sistema organizzativo-gestionale a parametri di stabilità e durata del lavoro, ecc., consentendo di accedere a misure di premialità.

Sulla scia delle inchieste che hanno denunciato le gravi condizioni di sfruttamento in particolare nel settore del delivery food, la **L.R. del 15/03/2022, n. 6**, si rivolge invece al cosiddetto ciclofattorino, vale a dire colui che, "indipendentemente dalla tipologia e dalla durata del rapporto di lavoro, offre la disponibilità della propria attività di servizio all'impresa committente che organizza l'attività al fine di offrire un servizio o la vendita di un bene a terzi mediante l'utilizzo di programmi e procedure informatiche che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, sono strumentali alle attività di consegna di beni, fissandone il compenso e determinando le modalità di esecuzione della prestazione". La norma detta disposizioni dirette a tutelare la dignità, la salute e la sicurezza del lavoratore da committenza digitale; migliorare la trasparenza del mercato del lavoro da committenza digitale; contrastare il lavoro non sicuro e ogni forma di disuguaglianza e di sfruttamento; individuare strumenti operativi, di consultazione e di programmazione.

Sebbene il comparto agricolo non sia l'unico settore interessato dal fenomeno dello sfruttamento lavorativo, gli interventi dell'Amministrazione regionale si sono fortemente concentrati su di esso. In coordinamento con le altre regioni del Sud, negli ultimi anni la Campania è stata coinvolta in varie progettualità, tra cui **Di.Agr.A.M.M.I. Sud**²¹⁴, **SIPLA SUD**²¹⁵, **Su.Pr.Eme**²¹⁶ e **P.I.U.**

²¹³ Rispetto alla materia trattata, L.R. del 8/2/2010, n. 6 "Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania" si limita a stabilire tra le iniziative che la Regione deve intraprendere a favore della popolazione straniera anche quella di "promuovere misure di tutela e di integrazione sociale degli stranieri vittime della tratta, di violenza, di sfruttamento e di discriminazione" (Art. 1, comma 3).

²¹⁴ Vedi nota n. 194.

²¹⁵ Vedi nota n. 195.

²¹⁶ Il Programma **Su.Pr.Eme. Italia** (Sud Protagonista nel superamento delle Emergenze in ambito di grave sfruttamento e di gravi marginalità degli stranieri regolarmente presenti nelle 5 regioni meno sviluppate) è finanziato nell'ambito dei fondi **AMIF – Emergency Funds** (AP2019) della **Commissione Europea – DG Migration and Home Affairs**. Il partenariato è guidato dal **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale Immigrazione** (Lead partner) coadiuvato dalla Regione Puglia (Coordinating Partner) insieme alle Regioni Basilicata, Calabria, Campania e Sicilia

SU.Pr.Eme²¹⁷. Nel contesto di questi ultimi due programmi (che vedono il loro proseguimento in **Su.Pr.Eme.2²¹⁸**, con **DGR n. 284 del 30/06/2021** è stato istituito il Tavolo Regionale di contrasto al caporalato²¹⁹, consolidando un modello di governance che ha portato nel dicembre 2022 all'approvazione da parte della giunta regionale del **Protocollo unitario d'intesa tra le parti del Tavolo regionale**, sottoscritto il 30 gennaio 2023 da settantasette soggetti, tra cui Regione Campania, le Prefetture dei capoluoghi di provincia, l'Ispettorato interregionale del lavoro, l'Anci Campania, l'Agenzia delle Entrate, Inps, Inail e, tra gli altri, sindacati di categoria ed enti del terzo settore. Il Protocollo mira a mettere in campo azioni comuni di contrasto al

e l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e Nova consorzio nazionale per l'innovazione sociale. Su.Pr.Eme. si inserisce nell'ambito del **Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato** e mira a realizzare un **Piano Straordinario Integrato di interventi** finalizzati al contrasto e al superamento di tutte le forme di grave sfruttamento lavorativo e di grave marginalità e vulnerabilità dei lavoratori migranti nei territori che presentano maggiori criticità nelle cinque Regioni del Sud oggetto dell'azione. Le attività progettuali sono mirate al perseguimento di obiettivi specifici nelle seguenti **aree di intervento**: **Accoglienza** (Migliorare le condizioni abitative, contribuendo a superare il sistema degli insediamenti informali e dei ghetti, nelle aree agricole e ad alta intensità di popolazione straniera stagionale, anche attraverso percorsi individuali e collettivi di autonomia); **Lavoro** (Favorire il superamento delle condizioni di illegalità, attraverso azioni di prevenzione, vigilanza, controllo ed emersione delle situazioni di grave sfruttamento lavorativo in agricoltura, ma anche attraverso la sperimentazione di progetti pilota di agricoltura sociale); **Servizi** (Rafforzare i servizi sanitari dedicati ai lavoratori migranti, estendere il sistema informativo sull'accesso ai servizi territoriali e offrire soluzioni di trasporto e di mobilità per accrescere l'autonomia dei lavoratori e contrastare il ruolo degli intermediari); **Integrazione** (Promuovere processi sostenibili di integrazione sociale ed economica e di partecipazione attiva alla vita sociale delle comunità degli stranieri presenti nelle aree interessate dal progetto, in collaborazione con la società civile e con gli altri attori del territorio); **Governance** (Sostenere l'innovazione della governance regionale e interregionale per favorire modelli efficaci di intervento della Pubblica Amministrazione, adeguati alla gestione della complessità sociale del fenomeno). I **territori** principalmente coinvolti nelle azioni progettuali sono Manfredonia, San Severo, Cerignola e area di Nardò in **Puglia**; Sibari, Corigliano, Area costiera del Crotonese, del Marchesato, Alto Tirreno, Comune di San Ferdinando, Piane di Gioia Tauro, Sibari e Sant'Eufemia nelle Province di Cosenza, Reggio Calabria, Catanzaro e Crotone in **Calabria**; Ragusa, Vittoria, Marina di Agate in **Sicilia**; Vulture-Melfese e alto Bradano, Piana di Metaponto, Val d'Agri, Senise e Lagonegrese in provincia di Matera e Potenza in **Basilicata**; Piana del Sele, Eboli, Castel Volturno, Mondragone in provincia di Caserta in **Campania**.

²¹⁷ **P.I.U. Su.Pr.Eme. (Percorsi Individualizzati di Uscita dallo Sfruttamento)** è un progetto che mira a realizzare un'azione di sistema interregionale mettendo in atto delle misure indirizzate all'integrazione socio-lavorativa dei migranti come prevenzione e contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura. Il progetto, 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, è un intervento integrativo e complementare del Programma Su.Pr.Eme. Italia nelle aree a maggior presenza di lavoratori stagionali migranti nel settore agricolo e nelle aree urbane nelle cinque regioni del Sud Italia coinvolte. Il partenariato è composto dalla Regione Puglia (Lead partner) insieme alle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Sicilia e Nova Consorzio nazionale per l'innovazione sociale. P.I.U. Su.Pr.Eme. mira a realizzare un'azione di sistema interregionale che integra e rafforza le iniziative già esistenti in materia di prevenzione, emersione e contrasto dello sfruttamento lavorativo e del lavoro irregolare. Nello specifico, le azioni sono:

- 1) Governance: attivazione di un ecosistema territoriale di supporto alla gestione di programmi complessi, capaci di rispondere in maniera personalizzata ai bisogni dei destinatari in ambito sociale, sanitario e abitativo.
- 2) Servizi: agevolazione e accompagnamento nell'accesso alle prestazioni attraverso il potenziamento della rete di sportelli di informazione, orientamento e presa in carico e la realizzazione di interventi di prossimità e outreach nei luoghi di vita e di lavoro; sostegno all'abitare, attraverso la creazione di un'agenzia sociale di intermediazione alloggiativa, la sperimentazione di soluzioni abitative condivise e la concessione di contributi per i canoni di locazione; gestione di attività info/formative, di tirocinio e di accompagnamento dei destinatari ai servizi per il lavoro; microcredito sociale; Help desk informativo.
- 3) Emersione e inserimento lavorativo: Sviluppo di Piani di Azione Individuale per l'emersione, l'integrazione lavorativa e l'accompagnamento all'autonomia.
- 4) Imprenditorialità: Avvio di nuove realtà imprenditoriali sostenibili, etiche e di qualità da parte dei destinatari attraverso l'accompagnamento e l'erogazione di contributi alle start up.

²¹⁸ Il **Programma Su.Pr.Eme.2** (01/01/2024 - 02/01/2029) è un piano quinquennale straordinario e integrato di interventi per il contrasto e il superamento delle forme di grave sfruttamento lavorativo, caporalato e situazioni di grave marginalità e vulnerabilità vissute dalle persone straniere presenti nelle cinque regioni del Sud Italia (Sicilia, Calabria, Puglia, Basilicata e Campania). È finanziato a valere sull'OS 2 – Migrazione legale/integrazione – Misura di attuazione 2.d del Programma Nazionale del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2021-2027. Il partenariato è guidato dalla Regione Siciliana, affiancata dalle Regioni Basilicata, Calabria, Campania e Puglia e da Nova Consorzio Nazionale per l'Innovazione sociale. Su.Pr.Eme.2 si inserisce nell'ambito del Programma nazionale di Prevenzione e contrasto al lavoro sommerso e al fenomeno del caporalato della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Intende mettere a sistema, nel segno della continuità ma anche dell'innovazione, i servizi, i risultati e gli impatti conseguiti con i precedenti progetti Su.Pr.Eme e P.I.U.Su.Pr.Eme. Estendendo l'azione a tutti i settori lavorativi, in particolare prosegue: gli interventi a sostegno della governance multilivello e multistakeholders per il contrasto allo sfruttamento lavorativo nelle cinque regioni; le azioni di outreach sui territori; le buone prassi sperimentate (servizio Help Desk anticaporalato ed erogazione del budget di integrazione); le azioni di comunicazione e storytelling progettuale.

²¹⁹ Il Tavolo si è insediato il 13 dicembre 2021.

<https://www.nuovairpinia.it/2022/12/09/tavolo-regionale-contro-il-caporalato-in-campania-oggi-linsediamento-a-napoli/>

caporalato e allo sfruttamento in Campania della manodopera impegnata in attività rurali. Il lavoro congiunto dei partecipanti al Tavolo è finalizzato a rafforzare la Rete del lavoro agricolo di qualità, il sistema regionale dei servizi per il lavoro e ad agevolare il reinserimento socio-lavorativo delle vittime di sfruttamento lavorativo. La Regione Campania è inoltre firmataria del **Protocollo interregionale d'intesa tra Regione Basilicata, Regione Calabria, Regione Campania, Regione Puglia e Regione Sicilia** in materia di governance del fenomeno migratorio e promozione di politiche di inclusione sociale e lavorativa della popolazione straniera del 2022²²⁰.

I comuni della Campania che hanno partecipato alla rilevazione InCas sono 59 e rappresentano il **9,8%** del totale dei rispondenti. Il **tasso di partecipazione è pari al 68,6%** (contro una media nazionale = 81,8%). Su 118 comuni che dichiarano di aver attivato interventi, il **6,8%** (8 Comuni) è situato in Campania (Napoli, Sant'Anastasia, Capaccio Paestum, Gragnano, Portici, Casoria, Nocera Inferiore, Caserta). Tra gli strumenti di governance più significativi rilevati, si segnala in particolare il **Piano Locale Multisetoriale** del Comune di Castel Volturno, realizzato con il sostegno di Anci-Cittalia nell'ambito della prima fase del progetto InCas, il protocollo **d'intesa** per il contrasto al fenomeno del caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura nella Piana del Sele, promosso dalla Prefettura di Salerno e sottoscritto da Comune di Eboli, La Rada, Cidis, Arci Salerno nel 24 febbraio 2022 e i **due protocolli sottoscritti dal comune di Napoli**, uno con le organizzazioni sindacali territoriali in materia di realizzazione degli appalti di lavori pubblici riconducibili agli interventi previsti dal "Patto per Napoli", l'altro finalizzato alla piena applicazione del regolamento C.S.A.P. del comune di Napoli che mira a definire modalità di condivisione delle informazioni tra il comune e l'Ispettorato del Lavoro circa le eventuali violazioni di norme e obblighi di natura retributiva, contributiva e di sicurezza in materia di lavoro e individuare forme di collaborazione e di percorsi condivisi ai fini del contrasto al lavoro nero e irregolare.

3.17. Puglia

PUGLIA

La Regione Puglia, in maniera "pionieristica" rispetto ad altre regioni, ha varato una norma specifica per l'emersione del lavoro irregolare. La **L.R. 26 ottobre 2006, n. 28 "Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare"** mira infatti all'individuazione di indirizzi, modalità e misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare attraverso la concertazione con le parti sociali e le istituzioni responsabili, nel rispetto delle rispettive competenze. Con tale provvedimento si intende costruire un sistema di rete trasversale che coinvolga tutti gli attori rilevanti, i diversi livelli istituzionali territoriali e gli enti preposti alle attività di vigilanza e

²²⁰ **Protocollo d'Intesa tra Regione Basilicata, Regione Calabria, Regione Campania, Regione Puglia e Regione Sicilia in materia di governance del fenomeno migratorio e promozione di politiche di inclusione sociale e lavorativa della popolazione straniera.** Il Protocollo, sottoscritto nel 2022, istituisce un Coordinamento interregionale tra le regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia in materia di Governance del fenomeno migratorio e cooperazione nella promozione di Politiche di attuazione delle normative comunitarie, nazionali regionali, al fine di migliorare e rafforzare le capacità di ciascuna Amministrazione di rispondere sempre più adeguatamente alle sfide che la presenza di persone straniere sui propri territori pone. Le Regioni firmatarie concordano congiuntamente che tra le misure da intraprendere sono da ricomprendersi la co-progettazione verticale (istanze nazionali/transnazionali) e orizzontale (tra le Regioni firmatarie) di politiche e di interventi da attivare nei corrispettivi territori, con particolare riferimento al nuovo ciclo di Programmazione dei Fondi Comunitari e Nazionali 2021- 2027. Il Protocollo assegna per la prima volta alla Regione Siciliana il ruolo di coordinatrice delle Regioni del Sud, per il triennio 2022-2025 e, comunque, non oltre il ciclo di programmazione 2021-2027, al fine di garantire, quale attività prettamente amministrativa, "la funzione di segreteria e raccordo all'intero protocollo e per il tempo di rispettiva responsabilità". Il suddetto protocollo ha avuto origine all'interno delle attività di capacity building promosse a partire dalle azioni del Progetto FEI 2007- 2013 – azione 9 - (PROG-105934), realizzatosi a cavallo tra il 2014 e il 2015 con capofila la Regione Campania e su proposta del partner tecnico NOVA. Il protocollo, sottoscritto sul finire del 2015, rappresenta uno dei risultati più importanti e significativi ad esito della prima esperienza di cooperazione tra le regioni del Sud in questo complesso ambito tematico. A rafforzare tale cooperazione istituzionale è poi intervenuto, nel corso del 2016, il Protocollo "Cura, Legalità, Uscita dal Ghetto – Protocollo sperimentale contro il Caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura", sottoscritto dalle 5 regioni (Puglia, Basilicata, Campania, Sicilia, Calabria) e dai Ministeri del Lavoro, dell'Interno, delle Politiche Agricole insieme a numerose parti sociali e del terzo settore, in vigore sino a dicembre 2017.

prevenzione. La norma stabilisce che l'accesso da parte dei datori di lavoro a qualunque beneficio economico e normativo accordato a qualsiasi titolo dalla Regione sia subordinato all'inserimento di una clausola che determina l'obbligo di applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali stipulati nel settore di appartenenza; allo stesso modo, prevede la verifica del rispetto degli indici di congruità. Oltre al rafforzamento dell'attività ispettiva e all'istituzione di un Osservatorio regionale sul lavoro non regolare, come misura specifica di sostegno all'emersione la norma prevede incentivazioni alle imprese finalizzate alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro subordinato e promuove, in coordinamento con le Commissioni provinciali per l'emersione del lavoro non regolare, piani territoriali per l'emersione del lavoro non regolare, di concerto con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni dei datori di lavoro più rappresentative.

Sul tema migratorio, l'altro provvedimento chiave è la **L.R. 4 dicembre 2009, n. 32**, recante "Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia", che annovera tra i suoi obiettivi prioritari la conoscenza puntuale dei flussi migratori (attraverso l'istituzione di un Osservatorio regionale sulle migrazioni e il diritto d'asilo), la sensibilizzazione sul fenomeno, la rimozione degli ostacoli di ordine di qualsiasi ordine allo scopo di garantire agli immigrati pari opportunità in ogni settore della vita sociale, la promozione di un sistema integrato di servizi per facilitare i percorsi di inclusione, la valorizzazione delle forme associative e della partecipazione alla vita pubblica, e, non da ultimo, il contrasto ai fenomeni criminali, allo sfruttamento lavorativo e sessuale e alle forme di economia sommersa (art. 3)²²¹. Uno strumento di particolare rilevanza introdotto dalla legge è il Piano Regionale delle Politiche per le Migrazioni (art. 9) che definisce gli indirizzi e gli interventi finalizzati all'inclusione dei cittadini stranieri.

Con la **L.R. del 29/06/2018 n. 29** "Norme in materia di politica regionale dei servizi per le politiche attive del lavoro e per il contrasto al lavoro nero e al caporalato" i Centri per l'impiego pugliesi assumono il compito di promuovere servizi e azioni mirate all'inclusione dei lavoratori stranieri, con particolare riferimento al mercato del lavoro agricolo, dove risulta significativa l'incidenza del lavoro irregolare e delle pratiche di sfruttamento soprattutto in occasione delle raccolte stagionali. Tentativi di contrasto al fenomeno erano già stati fatti con la **DGR del 18/06/2014 n. 1201** che istituiva in via sperimentale la "Certificazione Etica Regionale" (misura rivolta alle imprese agricole finalizzata ad attestare il rispetto dei diritti dei lavoratori, a partire da quelle ricadenti nel territorio di Foggia) e con la **DGR del 24/07/2014 n. 1523** che approvava l'utilizzo del Bollino Etico "EquapuliaNo Lavoro Nero".

Negli ultimi anni la Puglia è stata partner di diversi progetti interregionali contro il fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura, reso ancora più critico dalla presenza di insediamenti informali (cd. ghetti), in alcune aree specifiche (Capitanata, basso Salento, parte della provincia tarantina e del nord barese), tra cui **Di.Agr.A.M.M.I. Centro-sud**²²², **Sipla Sud**²²³, **Su.Pr.Eme. Italia**²²⁴ e **P.I.U. Su.Pr.Eme**²²⁵ mentre è attualmente coinvolta in **Su.Pr.Eme.**²²⁶ nonché titolare del progetto antitratta "**La Puglia non tratta**", finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità, giunto alla sesta edizione. Nell'ambito dell'esperienza di collaborazione e coordinamento interregionale tra le regioni del Sud partner dei progetti Su.Pr.Eme. Italia e P.I.U. Su.Pr.Eme (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) nel 2022 è stato rinnovato il **Protocollo d'Intesa tra Regione Basilicata, Regione Calabria, Regione Campania, Regione Puglia e Regione Sicilia in materia di governance del fenomeno migratorio e promozione di politiche di inclusione sociale e lavorativa della popolazione straniera**, la cui validità è estesa a tutto il ciclo di programmazione 2021-2027²²⁷. Rispetto alla zona della Capitanata, che rappresenta uno dei territori più critici per le condizioni di vita e lavoro dei lavoratori occupati in agricoltura in agricoltura, va menzionato il "**Protocollo d'intesa per la riconversione Borgo Mezzanone**

²²¹ Inoltre, l'art. 19 prevede che la Regione, al fine di assicurare la tutela dei diritti fondamentali degli immigrati presenti sul proprio territorio assoggettati a forme di schiavitù o vittime di tratta o di violenza, ponga in atto misure a loro favore, mediante azioni coordinate con gli enti locali, le associazioni del terzo settore e della cooperazione internazionale.

²²² Vedi nota n. 194.

²²³ Vedi nota n. 195.

²²⁴ Vedi nota n. 216.

²²⁵ Vedi nota n. 217.

²²⁶ Vedi nota n. 218.

²²⁷ Vedi nota n. 220.

in foresteria regionale” promosso nel 2021 dalla Prefettura di Foggia, Regione Puglia e Ministero dell’Interno. Anche l’azione 4 “Contrasto allo sfruttamento lavorativo” del progetto **S.PR.INT.3**, di cui è capofila la Prefettura di Barletta-Andria-Trani, prevede attività di supporto agli Enti locali per il superamento degli insediamenti informali e il riuso del patrimonio immobiliare pubblico inutilizzato.

I comuni pugliesi che hanno partecipato alla rilevazione InCas sono 53 e rappresentano **l’8,8%** del totale dei rispondenti. Il **tasso di partecipazione è pari al 79,1%** (contro una media nazionale = 81,8%). Su 118 Comuni che dichiarano di aver attivato interventi, **l’8,5% (10 Comuni)** è situato in Puglia (Manfredonia, Copertino, Noicattaro, Valenzano, Taranto, Ginosa, Bari, San Severo, Terlizzi, Brindisi). Tra gli interventi più significativi, si segnala lo **Sportello 108**, attivato dal Comune di Manfredonia in qualità di partner del progetto antitratta “La Puglia non tratta”, nell’ambito del quale ha messo a disposizione lo stabile “Casa dei Diritti” come sede delle attività di sportello; lo **Sportello di orientamento e promozione del lavoro** presso il Centro Polifunzionale “Casa delle Culture” del Comune di Bari, che svolge attività di orientamento e potenziamento delle competenze professionali per facilitare l’ingresso nel mondo del lavoro di cittadini immigrati e europei; il progetto “**Pitstop project**”, che si prefigge di attivare azioni strutturate per la ricerca di alloggi e la conciliazione vita-lavoro in favore di persone straniere regolarmente soggiornanti e/o richiedenti asilo, che versano in condizioni di svantaggio e/o vulnerabilità, prese in carico dal Servizio Sociale Professionale del comune di Bari. Il comune di San Severo risulta particolarmente impegnato in interventi di contrasto al caporalato: oltre alla redazione del **Piano Locale Multisetoriale** realizzata con il supporto di Anci-Cittalia nell’ambito del progetto InCas nella prima annualità, dichiara di aver attivato il progetto di inclusione socio-lavorativa “**Il Mosaico di San Severo**” nell’ex macello comunale, il **progetto G(H)ET OVER** (con la Prefettura di Foggia), un progetto di **Housing First**, uno **sportello** per l’integrazione socio-sanitaria-culturale degli immigrati, che svolge anche attività di prossimità presso gli insediamenti informali mediante un’unità di strada, **tre Protocolli d’intesa** (uno con la diocesi di San Severo per l’elezione di un domicilio presso le parrocchie o gli organismi diocesani per le persone senza fissa dimora, uno tra l’Ambito territoriale e la Caritas di San Severo per l’implementazione dello sportello per l’integrazione sociosanitaria e uno per la costituzione del Tavolo Permanente per il Lavoro) e, tra gli ulteriori strumenti di governance, anche un **Piano di insediamento Accogliente** (elaborato nell’ambito del progetto Com.In 4.0²²⁸). Su scala minore, anche il comune di Terlizzi ha istituito un **Tavolo comunale per le politiche** inerenti ai lavoratori immigrati stagionali e, con apposite convenzioni e accordi con la Regione, **un progetto di accoglienza**, sostegno legale e socio-assistenziale che prevede anche la realizzazione di un centro destinato all’accoglienza temporanea dei lavoratori stranieri stagionali presso un immobile comunale attrezzato.

Da evidenziare inoltre che a ottobre 2022 la direzione dell’**Inps Puglia e la Procura Generale di Lecce** hanno sottoscritto un accordo di collaborazione di tre anni nell’ambito della lotta alle infiltrazioni criminali in agricoltura, al caporalato e al lavoro nero. L’accordo prevede una condivisione informativa diretta tra le Procure di Lecce, Brindisi e Taranto e le relative direzioni provinciali Inps, con una serie di azioni coordinate e il coinvolgimento di altri soggetti istituzionali, tra cui Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza²²⁹. Restando in provincia di Lecce, il 4 luglio 2024 ARPAL Puglia ha attivato uno **Sportello Anticaporalato presso la Foresteria Boncuri di Nardò**, dove molti migranti sono impegnati nella raccolta di angurie e pomodori. Gli operatori ARPAL, oltre ad offrire profilazione, individuazione di percorsi formativi e servizi di orientamento lavorativo (con la ricerca di percorsi e progetti specifici per il target, iscrizione nelle liste speciali agricole, candidature a offerte di lavoro agricole e non, ecc.), si occupano anche dei rapporti con le aziende e, dopo la formalizzazione dell’offerta di lavoro tramite il centro, del

²²⁸ Il progetto **COM.IN.4.0.-Competenze per l’integrazione (Fondo FAMI 2014-2020)** si propone di consolidare, in continuità con le edizioni Com.In. 2 e COM.IN.3.0, meccanismi di governance multisetoriale, multilivello, multistakeholder, plurifondo, che attraverso un approccio integrato alla pianificazione strategica consentano di perseguire risultati stabili per il governo territoriale dei fenomeni legati alla presenza di migranti regolari presenti sul territorio delle Regioni partner (Regione Puglia capofila, Basilicata, Calabria, Campania e Sicilia e da Nova consorzio nazionale per l’innovazione sociale in qualità di partner tecnico di supporto).

²²⁹ https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/pmi/2022/10/19/caporalato-e-lavoro-nero-protocollo-a-lecce-tra-inps-e-procura_289f3a3a-56a4-4b05-a12c-db7e72e16ac2.html

servizio di incontro domanda/offerta direttamente in foresteria e presso la sede del CPI²³⁰. Infine, a marzo 2024 nella sede della Prefettura di Bari è stato sottoscritto un **protocollo sperimentale fra Asl Bari, Prefettura, Ispettorato d'Area Metropolitana di Bari-Bat**, associazioni di categoria e sindacali, finalizzato a contrastare il caporalato e migliorare le condizioni di lavoro degli operai agricoli, attraverso un percorso di legalità e semplificazione degli adempimenti normativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro²³¹.

3.18. Basilicata

BASILICATA

In assenza di una norma specifica, nella Regione Basilicata i principali provvedimenti che riguardano il contrasto al lavoro irregolare sono²³²:

- **D.G.R. n. 627/2014**, che istituisce una task force, con il coordinamento del presidente della Giunta, finalizzata alla realizzazione di un piano operativo per un'accoglienza dignitosa e un lavoro regolare per i lavoratori stagionali;
- **DGR n. 690/2014** "Istituzione liste di prenotazione in agricoltura" per agevolare, attraverso le attività dei centri per l'impiego, l'incontro tra domanda e offerta nel settore agricolo;
- **DGR n. 182/2015** che istituisce l'Organismo di coordinamento regionale, con il compito di coordinare le politiche regionali in materia di immigrati e rifugiati politici e di avanzare proposte in materia di accoglienza, di inserimento e integrazione dei cittadini di Paesi terzi;
- **L.R. 6 luglio 2016, n. 13 "Norme per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione dei cittadini stranieri migranti e dei rifugiati"** che istituisce il Coordinamento delle politiche per l'immigrazione (presieduto dal Presidente della Giunta e composta dai rappresentanti di tutti i Dipartimenti regionali), con il compito, tra l'altro, di "promuovere l'attivazione di programmi di intervento per l'alfabetizzazione e l'accesso ai servizi educativi, per l'istruzione e la formazione professionale, per l'inserimento lavorativo, la lotta al lavoro nero ed al caporalato e il sostegno ad attività autonome e imprenditoriali, per l'integrazione e la comunicazione interculturale a favore dei migranti e dei rifugiati" (art. 5, punto h);
- **DGR n. 863/2016** avente come oggetto la sottoscrizione del "Protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura cura, legalità, uscita dal ghetto" e il relativo "Accordo attuativo del protocollo sperimentale nazionale per il contrasto al caporalato ed allo sfruttamento lavorativo in agricoltura" – presa d'atto". Nell'ambito di tale protocollo è stato organizzato, con fondi regionali, un sistema di accoglienza dei lavoratori extracomunitari stagionali, gestito dalla CRI;
- **DGR n. 477/2018** che approva lo schema di Protocollo d'Intesa tra le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e provvede alla relativa sottoscrizione. Considerato i risultati raggiunti con questa prima esperienza di cooperazione tra le regioni del Sud e le diverse attività progettuali avviate, la giunta regionale ha poi approvato con la **DGR 627/2022** il rinnovo del suddetto "Protocollo d'intesa tra regione Basilicata, regione Calabria, regione Campania, regione Puglia e regione Sicilia in materia di governance del

²³⁰ https://arpal.regione.puglia.it/capgrptv/po/mostra_news.php?id=303&area=H

²³¹ <https://www.baritoday.it/attualita/accordo-controllo-sicurezza-lavoro-agricolo-bari-prefettura-asl.html>

²³² [HTTPS://WWW.TALENTILUCANI.IT/CAPORALATO-LA-BASILICATA-HA-DATO-LESEMPIO/](https://www.talentilucani.it/caporalato-la-basilicata-ha-dato-lesempio/)

fenomeno migratorio e promozione di politiche di inclusione sociale e lavorativa della popolazione straniera”²³³;

- **DGR n. 122/2022** che costituisce il Tavolo regionale per il contrasto al caporalato in attuazione del progetto Su.Pr.Eme Italia.

In collaborazione con le altre regioni del Sud, negli ultimi anni la Basilicata è stata coinvolta in diversi progetti di contrasto al caporalato in agricoltura, tra cui **Di.Agr.A.M.M.I. Sud**²³⁴, **Sipla Sud**²³⁵, **Su.Pr.Eme Italia**²³⁶, **P.I.U. SU.Pr.Eme**²³⁷ e, al momento, **Su.Pr.Eme.2**²³⁸. Tra gli interventi più rilevanti dell’Amministrazione regionale, finanziati perlopiù da risorse PON, si ricorda la realizzazione di **centri di accoglienza per lavoratori stagionali** a Venosa, Lavello (che, si ricorda ha adottato il **Piano Locale Multisetoriale**), Scanzano e la **ristrutturazione** del tabacchificio di Palazzo San Gervasio. La regione Basilicata risulta anche firmataria del **Protocollo** del 19 ottobre 2021 per l’istituzione della sezione territoriale provinciale di Potenza della Rete del Lavoro Agricolo di Qualità insieme a prefettura, Inps, Ispettorato territoriale del lavoro, Inail, Cia, Confagricoltura, Coldiretti, Ebat e i sindacati Fai Cisl, Flai Cgil e Uila Uil. Da segnalare infine che a marzo 2024 la prefettura di Potenza ha sottoscritto con la cooperativa sociale ADAN **protocollo** di intesa che dà il via al progetto antitratta “Persone, non Schiave” (bando 6/2023 della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le pari opportunità).

All’indagine InCas hanno partecipato 4 Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti sui 5 presenti in Regione (nello specifico: Potenza, Policoro, Matera e Melfi), i quali hanno però dichiarato di non aver attivato interventi di rilievo nell’ultimo periodo.

3.19. Calabria

CALABRIA

Nell’ordinamento della Regione Calabria riferimenti allo sfruttamento lavorativo possono essere rintracciati nella **L.R. 19/04/2012 n. 13** “Disposizioni dirette alla tutela della sicurezza e alla qualità del lavoro, al contrasto e all’emersione del lavoro non regolare” che all’art. 2 assegna alla Regione la funzione di stabilire indirizzi generali, modalità, misure e strumenti per favorire l’emersione del lavoro irregolare, nonché svolgere azioni di monitoraggio avvalendosi della Commissione regionale della Calabria per l’emersione del lavoro non regolare, nella **L.R. 12/02/2016, n. 3** “Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 19 aprile 2012, n. 13, che, tra le altre cose, all’art. 10-quinquies istituisce l’ Osservatorio regionale della Calabria sull’economia sommersa (ORCES) e nella **L.R. 26/04/2018 n. 9** “Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della 'ndrangheta e per la promozione della legalità, dell’economia responsabile e della trasparenza”, che all’art. 37²³⁹, dando facoltà ai coltivatori diretti e agli imprenditori agricoli professionali di accogliere temporaneamente salariati agricoli stagionali, contempla una serie di interventi per il contrasto al fenomeno. Il 29 maggio 2024 è stata presentata la **proposta di legge N. 299** “Interventi per contrastare il fenomeno del lavoro irregolare e dello sfruttamento dei lavoratori in agricoltura a firma dei consiglieri regionali Tavernise, Gentile e Muraca, il cui articolato, composto da 7 articoli, comprende la promozione della partecipazione delle imprese agricole alla Rete del lavoro agricolo di qualità e l’istituzione dell’elenco delle imprese agricole virtuose²⁴⁰.

²³³ Vedi nota n. 221.

²³⁴ Vedi nota n. 196.

²³⁵ Vedi nota n. 197.

²³⁶ Vedi nota n. 218.

²³⁷ Vedi nota n. 219.

²³⁸ Vedi nota n. 218.

²³⁹ <https://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/istruttoria/art.%2026%20legge-regionale-26-04-2018-n-9.pdf>

²⁴⁰ <https://www.consiglioregionale.calabria.it/pl12/299.pdf>

Negli ultimi anni l'Amministrazione è stata impegnata in diverse progettualità interregionali di prevenzione e contrasto (in particolare, **Di.Agr.A.M.M.I. Centro-sud**²⁴¹, **Sipla Sud**²⁴², **Su.Pr.Eme. Italia**²⁴³, **P.I.U. Su.Pr.Eme**²⁴⁴; tra quelli in attuazione nel 2024 **Su.Pr.Eme.2**)²⁴⁵ che hanno anche prodotto approfonditi studi su territori particolarmente critici. La Regione Calabria è firmataria del **Protocollo d'Intesa** tra Regione Basilicata, Regione Calabria, Regione Campania, Regione Puglia e Regione Sicilia in materia di governance del fenomeno migratorio e promozione di politiche di inclusione sociale e lavorativa della popolazione straniera, rinnovato nel 2022 e la cui validità è estesa a tutto il ciclo di programmazione 2021-2027²⁴⁶ e ha ratificato l'accordo con la **L.R. 28 giugno 2023, n. 26**.

In materia di contrasto alla tratta, la Regione Calabria da settembre 2016 è titolare del progetto **IN.C.I.P.I.T.** (INiziativa Calabria per l'Identificazione, Protezione ed Inclusione sociale delle vittime di Tratta), finanziato dal Dipartimento per le Pari Opportunità. Per la realizzazione delle azioni relative all'emersione del grave sfruttamento lavorativo è attiva una rete di collaborazione che coinvolge un ampio numero di enti e organizzazioni (ASP, Comuni, Tribunali, organizzazioni del Terzo Settore ecc.). Nell'ambito del progetto IN.C.I.P.I.T. a partire dal 2019 sono stati sottoscritti dalla Regione Calabria diversi **protocolli di collaborazione** con enti pubblici e privati, perseguendo l'obiettivo dello sviluppo della multi-agenzia²⁴⁷:

- **Protocollo d'intesa con la Procura Generale presso la Corte d'Appello di Reggio Calabria, con la Procura della Repubblica di Reggio Calabria, con la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, la Procura della Repubblica di Locri, la Questura di Reggio Calabria, la Direzione Marittima di Reggio Calabria, il Comando Provinciale dei Carabinieri di Reggio Calabria, il Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Reggio Calabria.** Per agevolare l'emersione della tratta e la conseguente identificazione delle vittime, vengono favorite iniziative di collaborazione inter-istituzionale e coordinamento tra Autorità giudiziaria, Forze dell'Ordine, ONG ed enti anti-tratta, i quali ultimi, in coerenza con quanto delineato nel Piano Nazionale Anti-tratta.
- **Protocollo d'intesa con l'Università della Calabria sul fenomeno della tratta di persone, dello sfruttamento sessuale, lavorativo e dell'accattonaggio.** La collaborazione è volta alla realizzazione di attività formative, di ricerca, di approfondimento, di produzione di materiali documentali e di organizzazione di eventi sul fenomeno.
- **Protocollo d'intesa con la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Crotone.** La collaborazione è volta all'identificazione di possibili vittime di tratta e di grave sfruttamento tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral.
- **Protocollo d'intesa con la Flai-CGIL regionale e Protocollo d'intesa con la FAI CISL Calabria.** La collaborazione è volta principalmente all'alfabetizzazione sindacale, ossia momenti formativi/ incontri di sensibilizzazione svolti nei centri di accoglienza o in luoghi ad alta concentrazione di lavoratori migranti, su temi specifici legati alla tutela dei diritti dei lavoratori stranieri, con particolare riferimento al settore agricolo.
- **Protocollo d'intesa con l'Unione Superiore Maggiori Italiane della Regione Calabria.** La collaborazione è volta all'informazione, sensibilizzazione e prevenzione sui temi della tratta; L'Usmi Regionale si impegna a sollecitare le Congregazioni religiose aderenti all'attenzione di queste nuove forme di povertà e sfruttamento e a collaborare nel potenziamento del sistema di accoglienza delle vittime attraverso le proprie strutture per la realizzazione di "Punti Fuga" in collaborazione con gli operatori di IN.C.I.P.I.T.

²⁴¹ Vedi nota n. 194.

²⁴² Vedi nota n. 195.

²⁴³ Vedi nota n. 216.

²⁴⁴ Vedi nota n. 217.

²⁴⁵ Vedi nota n. 218.

²⁴⁶ Vedi nota n. 220.

²⁴⁷ Cfr. Decreto Dirigenziale N°. 8437 del 12/07/2019 e <https://www.progettoincipit.com/protocolli.html>.

- **Protocollo d'Intesa tra la Regione Calabria ed il Tribunale di Catanzaro in materia di lotta alla tratta di esseri umani²⁴⁸.**

I comuni della Calabria che hanno partecipato alla rilevazione InCas sono 13 e rappresentano il **2,2%** del totale dei rispondenti. Il **tasso di partecipazione è pari al 76,5%** (contro una media nazionale = 81,8%). Su 118 comuni che dichiarano di aver attivato interventi, il 2,5% (3 Comuni) è situato in Calabria (Corigliano-Rossano, Cassano all'Ionio e Crotone). In particolare, il comune di Cassano all'Ionio, nell'ambito delle progettazioni **Su.Pr.Eme. Italia** e **P.I.U. Su.Pr.Eme**, dichiara di aver attivato un **servizio di consulenza, informazione e presa in carico** di vittime/potenziali vittime di sfruttamento lavorativo presso il **Polo Sociale Integrato**, un **servizio di trasporto** dedicato ai lavoratori stranieri impiegati in agricoltura e un servizio di **intermediazione abitativa e housing sociale** riqualificando due immobili di proprietà comunale. Nel 2024 il comune ha stipulato un **protocollo triennale** con organizzazioni sindacali ed enti terzo settore in materia di sicurezza sul lavoro e contrasto al lavoro irregolare. Il comune di Corigliano-Rossano, oltre ad aver attivato un **Polo Sociale Integrato** e ad aver realizzato il **Piano Locale Multisetoriale** con il supporto di ANCI Cittalia nell'ambito del progetto InCas, è coinvolto nel progetto regionale antitrattra **IN.C.I.P.I.T** e nel progetto **Cittadella della Condivisione**, in collaborazione con Actionaid Italia, erogando, in quest'ultimo caso, servizi di presa in carico di lavoratrici comunitarie vittime o potenziali vittime di lavoro sfruttato presso un bene di proprietà. Il comune ha altresì stipulato vari **accordi di collaborazione**, tra cui uno con CREA e l'altro con ARSAC. Il comune di Crotone dichiara di aver attivato un **servizio di carattere emergenziale** finalizzato ad accogliere segnalazioni di casi di tratta e avviare percorsi di emersione in collaborazione con la rete del terzo settore e di aver siglato un **accordo con l'ente Agorà Kroton** per la promozione di tavoli di lavoro e interventi sulla tratta.

3.20. Sicilia

SICILIA

Con riferimento alla Regione Siciliana, l'**art. 19 della L.R. 29 luglio 2021, n. 20 "Legge regionale per l'accoglienza e l'inclusione. Modifiche di norme"** è specificamente dedicato alle **"misure a tutela del lavoro regolare"**. In base a tale articolo, "la Regione, nell'ambito delle proprie competenze, favorisce l'emersione del lavoro irregolare e di forme illecite di intermediazione di manodopera e svolge azioni di monitoraggio sull'attuazione della normativa vigente in materia di sicurezza e regolarità del lavoro" (comma 1). L'art. 19 specifica inoltre che la Giunta regionale definisce annualmente gli interventi prioritari e le risorse per sostenere i processi di emersione del lavoro non regolare soprattutto nel settore agricolo nonché gli standard delle prestazioni in materia di tutela, sicurezza e qualità del lavoro sulla base di quanto previsto dal **Piano triennale** (previsto dall'art. 6 della legge stessa)²⁴⁹ e menziona specifiche misure di contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra cui la stipula di convenzioni per servizi di trasporto gratuito, l'istituzione di presidi medico-sanitari mobili, l'utilizzo di beni immobili per centri di servizio e assistenza sociosanitaria, l'adozione di misure per assicurare l'ospitalità dei lavoratori stagionali, l'attivazione di servizi di orientamento al lavoro mediante i centri per l'impiego, la stipula di accordi con le aziende volti alla creazione di una filiera produttiva eticamente orientata e al riconoscimento di prodotti agricoli "etici" (comma 4). L'art. 8 istituisce altresì presso l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro, l'**Osservatorio**

²⁴⁸ <https://old.regione.calabria.it/website/portaltemplates/view/view.cfm?12609&12609>

²⁴⁹ Il **Piano Triennale per l'Accoglienza e l'Inclusione** è uno strumento di indirizzo e di programmazione trasversale che, individuando linee strategiche di indirizzo riconducibili ai settori indicati dalla legge, vuole favorire azioni innovative nel territorio regionale attraverso la promozione di un sistema di welfare generativo che intervenga sulle fragilità e crei benessere e miglioramento per l'intera collettività. Il Piano è in linea con gli obiettivi delle Linee-guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo, approvate dalla Conferenza Unificata a ottobre 2021.

regionale sul fenomeno migratorio (ORFeM), con il compito di effettuare il monitoraggio e sviluppare analisi del fenomeno sul territorio regionale.

L'esplicita menzione del settore agricolo nell'impianto normativo trova giustificazione nel fatto che nonostante la consolidata presenza di lavoratori stranieri regolarmente impiegati, in tale comparto risultano largamente diffuse forme di impiego irregolare che, con i più recenti flussi migratori, coinvolgono oltre, ai cittadini comunitari, numeri consistenti di migranti africani fuoriusciti dal sistema di accoglienza, spesso sistemati in insediamenti informali nelle aree disabitate. Per tale motivo, le principali progettualità realizzate a livello regionale nell'ultimo periodo (**Su.Pr.Eme²⁵⁰**, **P.I.U. Su.Pr.Eme²⁵¹**, **Sipla Sud²⁵²**, **Di.Agr.A.M.M.I. Centro-sud²⁵³**), attuate dall'Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro della Regione Siciliana attraverso l'Ufficio Speciale Immigrazione²⁵⁴ hanno focalizzato i loro interventi su questo settore, nel tentativo di creare un'azione di sistema che attivasse un meccanismo virtuoso di collaborazione tra enti pubblici (incluso Enti locali, INPS, INAIL, Agenzia delle Entrate, Camere di Commercio, Questure/Prefetture, ecc.), associazioni datoriali e sindacali, terzo settore, mondo produttivo e società civile. All'interno delle attività di Su.Pr.Eme rientra il **Tavolo regionale di contrasto al grave sfruttamento lavorativo e al caporalato**, insediatosi a luglio 2022, spazio interistituzionale che ha il compito di elaborare le linee guida in tema di contrasto allo sfruttamento lavorativo in linea con il Tavolo nazionale. Sulla scia di queste azioni e in attuazione del progetto Di.Agr.A.M.M.I. Centro-sud, si inserisce anche il **Protocollo d'intesa contro lo sfruttamento lavorativo** che la Regione ha sottoscritto a ottobre 2023 con la **Flai Cgil Sicilia²⁵⁵**.

Con **Deliberazione n. 487 del 6/9/2022**, la Giunta regionale ha approvato il **rinnovo del "Protocollo d'Intesa tra Regione Basilicata, Regione Calabria, Regione Campania, Regione Puglia e Regione Siciliana in materia di governance del fenomeno migratorio e promozione di politiche di inclusione sociale e lavorativa della popolazione straniera"**, nel quale viene proseguita l'esperienza del coordinamento interregionale tra le regioni firmatarie, con la finalità generale di migliorare e rafforzare le capacità di ciascuna Amministrazione di rispondere sempre più adeguatamente alle sfide che la presenza di persone straniere sui propri territori pone. Il protocollo, la cui validità è estesa a tutto il ciclo di programmazione 2021-2027, attribuisce alla Regione Sicilia il ruolo di Regione coordinatrice per il triennio 2022-2025 e, comunque, non oltre il ciclo di programmazione 2021-2027²⁵⁶.

Nell'ambito delle sopra menzionate progettualità, alle azioni di prevenzione, vigilanza, controllo ed emersione delle situazioni di grave sfruttamento lavorativo sono state affiancate misure di politica attiva del lavoro che rafforzassero l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e promuovessero programmi di reinserimento lavorativo e sociali delle persone coinvolte. Tra i vari interventi sono stati attivati **9 Poli Sociali Integrati** in tutte le province della Sicilia, con lo scopo di favorire l'accesso al sistema dei servizi territoriali (sociali, sanitari, abitativi, lavorativi), la campagna di informazione e sensibilizzazione **"Diritti negli occhi"** e il servizio multicanale, multilingue, specialistico **Helpdesk Anticaporalato²⁵⁷** che raccoglie segnalazioni e denunce dei lavoratori stranieri sfruttati, fornendo tutela legale e accompagnandoli verso la rete di servizi a loro disposizione. A maggio 2024 è stata presentata la nuova edizione del programma quinquennale **Su.Pr.Eme2²⁵⁸**, di cui la Regione è capofila²⁵⁹. Nell'ambito di tale progetto è stato

²⁵⁰ Vedi nota n. 216.

²⁵¹ Vedi nota n. 217.

²⁵² Vedi nota n. 195.

²⁵³ Vedi nota n. 194.

²⁵⁴ L'ufficio Speciale Immigrazione (USI) presso l'Assessorato per la famiglia, le politiche sociali ed il lavoro è stato istituito ai sensi del comma 7, dell'art. 4 della Legge Regionale n. 10/2000, con delibera di Giunta 175/2015, in un momento di particolare pressione cui era sottoposto il territorio regionale per favorire le politiche di accoglienza e inclusione, per la durata di 2 anni, e in seguito prorogato, fino al 29/12/2023 con la deliberazione n. 609/2020.

²⁵⁵ L'accordo, siglato presso l'assessorato, prevede l'organizzazione di incontri informativi sul tema della Rete del lavoro agricolo di qualità con il coinvolgimento delle sedi provinciali dell'Inps, delle prefetture e delle imprese agricole attive sul territorio regionale.

²⁵⁶ Vedi nota n. 220.

²⁵⁷ Numero verde 800 939 000 e numero WhatsApp 350 909 2008.

²⁵⁸ Vedi nota n. 218.

²⁵⁹ Tra le iniziative in partenza, in continuità con quanto già realizzato, Su.Pr.Eme.2 prevede tavoli regionali di contrasto al

inaugurato a ottobre 2024 il **Polo Sociale Integrato di Catania** della Regione Siciliana, gestito dall'Associazione Penelope Coordinamento Solidarietà Sociale, in ATS con il Centro Astalli Catania ODV, che prende il nome di **POL.I.F.E.M.O (POLo sociale Integrato Finalizzato all'EMersione e Orientamento)** e vuole creare, sul territorio provinciale, una rete diffusa di uffici di prossimità, contatto, orientamento e coordinamento per garantire alle vittime e potenziali vittime di sfruttamento lavorativo l'accesso ai servizi, ai diritti e alle tutele previste dalla normativa vigente²⁶⁰.

I comuni siciliani che hanno partecipato alla rilevazione InCas sono **47** e rappresentano il **7,8%** del totale dei rispondenti. Il **tasso di partecipazione è pari al 70,1%** (contro una media nazionale = 81,8%). Su 118 Comuni che dichiarano di aver attivato interventi, il **12,7% (15 Comuni)** è situato in Sicilia (Palermo, Gravina di Catania, Messina, Vittoria, Siracusa, Caltanissetta, Paternò, Comiso, Barcellona Pozzo di Gotto, Ragusa, Milazzo, Scicli, Catania, Agrigento, Mascalucia).

Tra i servizi più significativi, si segnala lo **Sportello Anti-Caporalato e di Help Desk** attivo nei comuni di Ragusa, Vittoria e Comiso, l'**Ostello di Cassabile** per lavoratori stagionali migranti di Siracusa (in collaborazione con la Prefettura e la Regione siciliana), il **Polo Sociale Integrato di Messina**, finalizzato alla presa in carico di vittime e potenziali vittime di sfruttamento lavorativo, di cui fa parte anche il comune di Milazzo, e il **Polo Sociale Integrato del Territorio di Ragusa**. Nel comune di Ragusa è presente anche un **servizio di gestione del centro Genisi** per l'accoglienza, vigilanza e sostegno in favore di vittime di caporalato mentre ad Agrigento, nell'ambito dei servizi di orientamento al lavoro e integrazione, sono stati attivati **tirocini formativi** per MSNA tramite l'Agenzia per Lavoro e il CPI locale.

Per quanto concerne i progetti, sono stati menzionati i progetti antitratta "**Nuvole in progress**", (finanziato dal DPO bando 6/2023 in continuità con il progetto Nuvole, promosso dall'associazione Penelope), attivo nei Comuni di Messina, Catania, Milazzo e Barcellona Pozzo di Gotto) e il progetto **FARI 6** a Ragusa. Lo stesso comune di Ragusa, insieme a quello di Vittoria, ha inoltre partecipato al progetto **#NEXTPOLIS2.0 - Città e Campagne Libere dal Caporalato**, finanziato da SU.PR.EME. ITALIA.

Gli strumenti di governance attivati riguardano perlopiù protocolli o convenzioni con enti del terzo settore per la gestione dei Poli Sociali Integrati (Messina e Vittoria) o nell'ambito delle varie progettualità realizzate (come per Catania, Caltanissetta, Ragusa e Milazzo). Il Comune di Siracusa, oltre ad aver adottato il **Piano Locale Multisettoriale** elaborato con il supporto di ANCI Cittalìa nell'ambito del progetto InCas finanziato dal MLPS, è firmatario del "**Protocollo per la prevenzione delle attività illecite** in agricoltura e degli insediamenti abitativi spontanei" della prefettura di Siracusa (2021)²⁶¹ mentre nel 2022 a Ragusa il **protocollo "Cura legalità e uscita dal Ghetto"**, promosso dalla Prefettura, è stato rinnovato e ampliato, con la sottoscrizione di tutti i Sindaci della provincia iblei, dai rappresentanti delle Forze dell'Ordine, dal Direttore Generale dell'Asp e dai responsabili delle associazioni del terzo settore impegnate nell'ambito di riferimento, nonché dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ragusa. Infine, diversi comuni rispondenti hanno specificato di essere titolari di progetti **SAI** che attuano interventi di sostegno alle vittime di sfruttamento lavorativo; il comune di Palermo, in particolare,

caporalato, supporto alle azioni ispettive in complementarietà con altri interventi territoriali, misure per l'abitare inclusivo, tirocini formativi, nonché l'implementazione dei poli sociali, dell'Helpdesk Anticaporalato e del budget di integrazione, che attribuisce al singolo destinatario un plafond di risorse atto a sostenerlo nella costruzione di un progetto individualizzato di autonomia socio-lavorativa <https://www.regione.sicilia.it/la-regione-informa/caporalato-nuova-edizione-supreme-regione-attiva-programma-interventi>

²⁶⁰ Il Polo Sociale diffuso, che si declinerà in tre sedi di contatto cittadine e due periferiche dislocate nell'area calatina (Scordia) e nella Piana di Catania (Adrano), si organizzerà in task force operative che garantiranno l'emersione e l'identificazione formale della vittime, l'accompagnamento legale nei percorsi di denuncia e di regolarizzazione, l'attivazione di aiuti e doti personali a supporto della fase di emersione, l'accompagnamento all'accesso ai servizi e l'attivazione di programmi di protezione sociale.

²⁶¹ Il protocollo prevede azioni specifiche di sistemazione alloggiativa dei lavoratori stagionali nel settore agricolo, tra cui l'impegno dell'Ente Bilaterale Agricolo Territoriale di Siracusa a fornire ai datori di lavoro un contributo economico per il reperimento di alloggi da destinare ai lavoratori stagionali. I soggetti firmatari sono: Prefettura di Siracusa, INPS Servizio XV Ispettorato, Direzione provinciale Centro per l'impiego territoriale del lavoro Siracusa, Comuni di Augusta, Avola, Buccheri, Buscemi, Bagni, Carlentini, Cassaro, Ferla, Floridia, Francofonte, Lentini, Melilli, Noto, Pachino, Palazzolo Acreide, Portopalo di Capo Passero, Priolo Gargallo, Rosolini, Siracusa, Solarino, Sortino, EBAT-CIMI Siracusa, Confagricoltura Coldiretti Cia, CGIL, CISL, UIL.

menziona il **Coordinamento Rete SAI Comuni Siciliani**, che nasce all'interno della rete dei comuni siciliani che gestiscono i SAI e tra annovera tra i suoi gli obiettivi quello di prevenire il lavoro nero e lo sfruttamento.

3.21. Sardegna

SARDEGNA

Dopo la conclusione del progetto **Di.Agr.A.M.M.I. Sud**²⁶², l'Assessorato del Lavoro formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale, competente anche in materia di immigrazione, è attualmente impegnato nell'attuazione del **progetto CASLIS – Contrasto Allo Sfruttamento Lavorativo In Sardegna** – promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in partenariato con ANCI Sardegna, la Congregazione Figlie della Carità, la Cooperativa Studio Progetto 2, l'Università degli studi di Cagliari, gli Ispettorati territoriali del lavoro e la Commissione Territoriale per il riconoscimento del diritto di asilo. Il progetto CASLIS nasce con l'obiettivo di contrastare ogni situazione di sfruttamento lavorativo nel territorio della Regione Sardegna, riducendo l'incidenza del cosiddetto lavoro nero e grigio nell'agricoltura, nell'edilizia, nei servizi, nella logistica, nel turismo e nell'ambito dell'accattonaggio, mediante azioni di prevenzione, sensibilizzazione e controllo, favorendo il superamento di condizioni di illegalità e offrendo un concreto e immediato aiuto a tutte le persone che si trovino in una situazione di sfruttamento lavorativo o che corrano il rischio di esserlo. Il progetto promuove, inoltre, percorsi di integrazione socioeconomica e partecipazione attiva nella comunità da parte dei destinatari. Con il progetto CASLIS, la Regione Sardegna ha previsto la realizzazione di un Tavolo di coordinamento regionale e la creazione di una rete multi-agenzia tra pubblico e privato per la sperimentazione di modelli di interventi da formalizzare con apposite Linee guida regionali. La Regione Autonoma della Sardegna è anche partner del progetto antitratta **“Elen Joy”** realizzato dalla Congregazione delle Figlie della Carità di San Vincenzo Dè Paoli (finanziato dal Dipartimento Pari Opportunità, Bando 6 – 2024/2025).

I comuni della Sardegna che hanno partecipato alla rilevazione InCas sono 14 e rappresentano il **2,3%** del totale dei rispondenti. Il **tasso di partecipazione è pari all'87,5%** (contro una media nazionale pari a 81,8%). Su 118 comuni che dichiarano di aver attivato interventi, due sono situati nella Regione (Nuoro e Selargius). Per quanto riguarda il comune di Nuoro, il partenariato siglato con l'Assessorato ai Servizi Sociali prevede la segnalazione e l'invio di casi sospetti di tratta e grave sfruttamento emersi nel territorio di competenza del servizio e, a seguito della valutazione dell'équipe di identificazione del **progetto Elen Joy**, la presa in carico della persona mediante l'accoglienza presso una struttura residenziale e il successivo avvio di un programma di protezione e reinserimento socio-lavorativo; il comune di Selargius ha invece attivato un **Servizio Promozione Integrazione Sociale** per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.

²⁶² Vedi nota n. 194.

