



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sociale

# Indagine sul contrasto allo sfruttamento lavorativo e di manodopera immigrata in Italia: dalla direttiva europea *Sanzioni* alla legge *Rosarno*

di Marco Omizzolo e Pina Sodano \*

## 1. Lo sfruttamento lavorativo e la riduzione in schiavitù degli immigrati in Italia<sup>1</sup>

In Italia la presenza degli immigranti nel mercato del lavoro presenta aspetti contraddittori. Molte ricerche mostrano l'esistenza di percorsi di

\* Marco Omizzolo è dottore di ricerca in sociologia e direttore editoriale di Istisss Editore; Pina Sodano è dottoressa di ricerca in sociologia, già docente a contratto di Migrazioni islamiche in Europa presso l'Università degli Studi Roma Tre – Dipartimento di Scienze politiche. Gli autori hanno progettato e discusso l'intero impianto del lavoro. Per la stesura finale il primo e il secondo paragrafo sono stati scritti da Pina Sodano, mentre il 3, 4, 5, 6 sono stati scritti da Marco Omizzolo; il paragrafo 7 (conclusioni) è stato scritto da entrambi gli autori. Contributo sottoposto a doppio referaggio (*double blind peer review*).

<sup>1</sup> Questo saggio riprende parte dalle riflessioni proposte da due importanti studi di Amnesty International (*Exploited labour. Migrant workers in Italy's agricultural sector* e *Lavoro sfruttato due anni dopo, il fallimento della "Legge Rosarno" nella protezione dei migranti sfruttati nel settore agricolo in Italia*).



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sociale

inclusione sociale che consentono di superare condizioni di sfruttamento lavorativo ed emarginazione sociale. Tra questi, ad esempio, l'imprenditoria etnica, che permette a migliaia di persone originarie di paesi stranieri di disporre di una retribuzione regolare e, nel contempo, garantisce mobilità sociale.

Secondo il Rapporto 2015 sull'economia dell'immigrazione della Fondazione Leone Moressa, in Italia, le prestazioni pensionistiche di circa 620 mila anziani derivano dalle contribuzioni dei lavoratori immigrati, per un totale di circa 10,29 miliardi di euro di contributi previdenziali versati all'INPS<sup>2</sup>.

Esistono poi attività lavorative, emerse in seguito ad alcune ricerche sociologiche e riferite soprattutto a taluni settori specifici (agricolo, dei servizi, del commercio e edile), particolarmente esposti alla tratta internazionale e allo sfruttamento lavorativo. I casi più drammatici riguardano, senza dubbio, i lavoratori e le lavoratrici (braccianti) deceduti per le condizioni di lavoro estreme alle quali erano costretti, a fronte di retribuzioni inferiori anche del 50% rispetto a quella prevista dalla normativa vigente, impiegati in un settore governato in gran parte da una *nuova impresa dello sfruttamento* (cfr. Omizzolo 2015), a volte assunta come costante immutabile del modello di sviluppo vigente.

<sup>2</sup>La popolazione italiana con più di 75 anni rappresenta l'11,9% degli italiani e solo lo 0,9% degli stranieri. Secondo le stime Istat, tra dieci anni gli stranieri supereranno quota 8 milioni, con un'incidenza del 13,1% sulla popolazione complessiva. Nel 2050 rappresenteranno circa un quinto della popolazione, mentre un italiano su quattro (23,1%) avrà più di 75 anni. Ciò significa che la popolazione immigrata in Italia è in età lavorativa e, soprattutto, è statisticamente dedicata ad impieghi che contribuiscono in modo rilevante alle risorse pubbliche e, in particolare, pensionistiche, italiane.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sociale

Sono da menzionare i ricatti e le violenze sessuali compiute da caporali e dai *nuovi padroni* in particolare nelle campagne del ragusano nei confronti delle lavoratrici immigrate, soprattutto rumene (dunque comunitarie) e il caso delle sostanze dopanti usate dai braccianti punjabi della provincia di Latina per sopportare le fatiche fisiche derivanti dalle condizioni di lavoro e di sfruttamento nei relativi campi agricoli<sup>3</sup>, spesso con la complicità del datore di lavoro e del caporale (autoctono o etnico), e le violenze sistematiche che molti braccianti quotidianamente subiscono<sup>4</sup>. Comportamenti e prassi che concorrono a formare una *nuova organizzazione del lavoro agricolo* che riproduce metodologie che formalizzano comportamenti illeciti, a volte caratterizzati da metodi propri delle organizzazioni mafiose, quando non direttamente gestite da clan mafiosi radicatisi nell'intera filiera produttiva agricola<sup>5</sup>.

I principali studi, molti *dossier* e rapporti indicano, nella sostanza, una rinnovata organizzazione del sistema produttivo, soprattutto nei suoi segmenti più bassi, volta a superare la sporadicità delle condizioni di sfruttamento o addirittura la riduzione o mantenimento in servitù o

<sup>3</sup> [www.inmigrazione.it](http://www.inmigrazione.it).

<sup>4</sup> Sono emersi casi analoghi anche in provincia di Latina, nel livornese, nel grossetano e nella bassa mantovana. Un reportage del settimanale Left (n. 46/2015) ha denunciato la diffusione del fenomeno, compresi i ricatti sessuali, anche nel Centro e Nord Italia.

<sup>5</sup> Le agromafie condizionano l'intera filiera agroalimentare: dalla produzione agricola all'arrivo della merce nei porti, dai mercati all'ingrosso alla grande distribuzione organizzata, dal confezionamento alla commercializzazione, dai grandi mercati ortofrutticoli (come quello di Fondi, città del Sud pontino) alla logistica, per un fatturato, secondo la direzione nazionale antimafia, di 12,5 miliardi di euro l'anno. Sono 27 i clan coinvolti nella tratta di esseri umani e caporalato, gestione dei mercati generali.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

schiavitù dei lavoratori e delle lavoratrici, soprattutto stranieri, in favore di uno sfruttamento organizzato compreso nel processo produttivo formale, superando la sua interpretazione di fenomeno anomalo, marginale o sporadico.

Si tratta, invece – o almeno questo è il rischio – di una risorsa predisposta da provvedimenti normativi riguardanti settori lavorativi diversi e centrali per il sistema imprenditoriale. D'altro canto, vi è stato un progressivo deterioramento in Italia dei servizi sociali dedicati alla tutela delle categorie e soggetti più fragili e una riformulazione del diritto del lavoro che ha concorso a sbilanciare il rapporto tra lavoratore, soprattutto se immigrato, irregolare e donna, e il datore di lavoro, in favore di quest'ultimo, così procedendo verso un'*eguaglianza sostanziale nello sfruttamento*.

Secondo Nocifora (2014), i lavori agricoli «in ampie zone del Mezzogiorno, ai prezzi stracciati che il controllo camorristico del commercio all'ingrosso impone, non sarebbero possibili, oggi, senza la disponibilità di grandi masse di manovalanza priva di ogni diritto, che dorme e mangia dove può e quando può, pronta a scappare al più piccolo segnale di controllo imminente».

Il diritto penale, come afferma il magistrato Antonio Bevere, da solo non garantisce la difesa efficiente ed efficace della libertà e della dignità dei lavoratori insieme al fondamentale rispetto dell'art. 36 della Costituzione, che fissa la retribuzione affinché assicuri al lavoratore «una esistenza libera e dignitosa».

Insieme all'abrogazione di fatto dell'art. 36 della Costituzione italiana, o alla sua costante violazione, è evidente anche il rischio della violazione



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

degli articoli 1, 4 e 41<sup>6</sup> della Costituzione italiana, concorrendo nei fatti al suo deterioramento e, nel contempo, all'elaborazione di una nuova Costituzione informale ma sostanziale che legittima lo sfruttamento lavorativo.

## **2. Dal lavoro forzato al *trafficking* internazionale a scopo di sfruttamento lavorativo**

Il concetto di lavoro forzato nasce in seno all'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) nel 1930 con la Convenzione 29 (sul Lavoro forzato e obbligatorio) che ambiva ad abolire tutte le forme di lavoro particolarmente pericolose, dure e vessatorie. Si trattava di un ulteriore avanzamento nella direzione del superamento dello sfruttamento lavorativo variamente declinato, successivo all'abolizione formale della schiavitù.

La nozione di lavoro forzato si basa ancora oggi, sull'esistenza di rapporti di lavoro fondati sulla prevaricazione del soggetto più forte, ossia il datore di lavoro, nei confronti di quello più debole ed esposto, os-

<sup>6</sup>L'articolo 1 della Costituzione riconosce il lavoro come principio fondante la nostra forma di Stato e relativa organizzazione, in correlazione con l'articolo 4 che riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e impegna la Repubblica a promuovere le condizioni che lo rendono effettivo. L'esigenza di contemperare gli interessi fondati sulla libera iniziativa economica e sulla proprietà privata con le rivendicazioni egualitarie sul piano dei diritti fondamentali e del benessere economico porta a un'*economia mista* in cui si limita l'individualismo in favore del principio di solidarietà che, antepo- nendo l'interesse collettivo a quello dei singoli, introduce una concezione sostanzialistica dell'uguaglianza. L'uguaglianza nei diritti si sostanzia nell'ordinamento italiano attraverso un complesso di norme superiori che derivano da esperienze storiche fondamentali e che contribuiscono a formare l'insieme di relazioni sociali che regolano l'organizzazione sociale.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sociale

sia il lavoratore (cfr. Agree 2015, 13 ss). L'esercizio della prevaricazione, quale espressione di comportamenti e azioni che impediscono o negano alla controparte le sue libertà e tutti o alcuni dei suoi diritti, si lega a quello dell'estorsione, ossia comportamenti coercitivi ed assoggettanti con minaccia di punizioni nei confronti dei lavoratori che non cedono, o fanno resistenza, alla prevaricazione.

In sostanza, è prevista la compresenza di due elementi distinti ma in relazione tra loro. *In primis*, la presenza costante di una minaccia con relative sanzioni di vario tipo e, secondo, la sottomissione del lavoratore all'attività imposta indipendentemente dalla propria volontà.

Il lavoro forzato comprende, come evidente, il *trafficking* per lavoro forzato, la cui identificazione richiede una lettura del fenomeno più articolata di quella propriamente normativa.

La sociologia, sotto questo punto di vista, può contribuire a migliorare la relativa analisi cogliendo, attraverso ricerche specifiche, dinamiche e processi che caratterizzano le forme moderne di tratta internazionale a scopo di sfruttamento lavorativo non ancora comprese. Letture o interpretazioni troppo *codicistiche*, infatti, rischiano di trascurare aspetti fondamentali delle nuove forme e prassi di *trafficking*, sino a negarne l'esistenza, generando l'invisibilità formale della medesima e dunque consentendone la riproduzione materiale.

Nel 2002 l'Alto Commissariato ONU per i diritti umani elabora alcuni principi (Principi e linee guida sui diritti umani e la tratta di esseri umani) che consentono una migliore identificazione e protezione delle vittime di *trafficking* a scopo di sfruttamento lavorativo, in grado di coglierne aspetti altrimenti sottovalutati.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sociale

Nella stessa direzione è inseribile la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, emanata a Varsavia nel 2005, da cui derivano obblighi puntuali in capo agli Stati volti a tutelare le vittime di *trafficking*, a partire da interventi socio-assistenziali, sanitari, psicologici, di cura, protezione e supporto per la loro reintegrazione nella società di accoglienza o nelle relative società di origine, con eventuale risarcimento dei danni subiti (artt. 12 e 18). Queste misure consentono di cogliere una responsabilità puntuale del sistema sociale e economico del paese in cui le vittime vivono la loro particolare condizione, reo di non aver saputo superare le forme di sfruttamento lavorativo e ricatto che in esso si sono realizzate. Nello stesso tempo si prevedeva un'assistenza legale puntuale dal rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, per consentire, in piena volontarietà, all'eventuale collaborazione con le autorità giudiziarie (artt. 14 e 15).

Tra i punti di particolare rilevanza della Convenzione vi è l'obbligo in capo agli Stati nazionali di promuovere accordi multidisciplinari anche con la società civile volti a contrastare in modo più adeguato lo sfruttamento lavorativo e il *trafficking*. La stessa decisione quadro del 15 marzo 2001 (2001/220/GAI) sulla tutela delle vittime nei procedimenti penali riconosce obblighi puntuali per gli Stati per garantire interventi di assistenza alle vittime nel corso dei procedimenti giudiziari.

La direttiva 2001/36/UE consente la prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e la tutela delle vittime. Un primo elemento da sottolineare nella sintesi dei principali strumenti normativi internazionali volti a contrastare lo sfruttamento lavorativo e il *trafficking* consiste nella reiterata distinzione posta tra il primo fenomeno e il secondo. Si tratta di un'impostazione difficilmente condivisibile, derivante dalla scarsa com-



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sociale

preensione delle molteplici qualificazioni che compongono il *trafficking* e dei processi che lo caratterizzano.

Molti studi di caso rilevano la relazione diretta tra *trafficking* e sfruttamento lavorativo, considerandoli intimamente legati e strumento uno dell'altro che conducono verso violenze e subordinazione dei lavoratori, in particolare immigrati.

### **3. Il contrasto alla riduzione in schiavitù nell'ordinamento italiano: l'art. 600 del codice penale, la dottrina e la giurisprudenza italiana**

Lo sfruttamento lavorativo non è il presupposto, più o meno immediatamente evidente, di un solo settore economico. Esso si manifesta in vari settori (sesso, accattonaggio, prostituzione, lavoro subordinato, commercio di organi umani) e spesso conduce alla riduzione o mantenimento in servitù o schiavitù di una persona, come riconosciuto dal comma 1 (secondo periodo) e dal comma 2 dell'art. 600 del codice penale italiano. Si tratta di una norma dell'ordinamento introdotta con lo scopo di tutelare maggiormente l'uomo e la sua inalienabile condizione di essere libero<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> In Italia sono stati denunciati casi particolarmente gravi di riduzione in schiavitù legati soprattutto al lavoro turistico e agricolo. Il 26 maggio del 2015, ad esempio, a San Clemente (RN), una datrice di lavoro italiana teneva una giovane lettone segregata in casa, riconoscendole appena 50 euro a settimana per lavorare senza regolare contratto come collaboratrice domestica e barista, a cui si sommava la pretesa per la ragazza di firmare un contratto retrodatato con condizioni di schiavismo legalizzato, oltre al sequestro dei beni personali e dei documenti. Si tratta di un esempio di servitù domestica, pe-





anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

Dalla norma e dall'interpretazione effettuata dalla dottrina e dalla giurisprudenza italiana, emerge una condivisibile descrizione dei soggetti attivi e passivi protagonisti della riduzione in servitù e schiavitù, della sua condotta e dell'evento specifico di questo reato. Il soggetto attivo è colui che, datore di lavoro o caporale, approfittando dell'inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità dell'altro contraente, avvalendosi anche del reclutamento e relativo avviamento al lavoro in violazione del divieto di intermediazione (caporalato), stipula un accordo o crea una situazione di fatto (Cass., n. 3909/1990) in cui la persona presta la propria opera (il lavoratore dipendente) in uno stato di soggezione continuativa (cioè di limitazione della propria libertà di autodeterminazione) costretta a prestazioni che ne comportano lo sfruttamento (cfr. Cass. n. 2841/2007).

Si tratta di un'interpretazione che supera quella ristretta della riduzione in schiavitù legata alla sola limitazione fisica delle libertà personali e che invece introduce una visione più sociologica del reato, a partire

raltro sempre più diffusa in Europa e in Italia. Secondo quanto riporta il dossier *Sfruttati a tempo indeterminato* della coop. In Migrazione (2014) sarebbe cronaca recente la condanna di un imprenditore del Comune di Fondi (LT), proprietario di un *camping* nel Comune di Terracina (LT), responsabile di aver ridotto in schiavitù un lavoratore indiano originario del Punjab. Il ragazzo, entrato in Italia clandestinamente nel 2011, è stato assunto come guardiano notturno e impiegato per svolgere mansioni diverse, ritrovandosi a lavorare 24 ore continuative per 600 euro al mese. Una retribuzione particolarmente bassa riconosciuta fino ad ottobre del 2012 quando venne emanata la legge che consentiva ai datori di lavoro di regolarizzare i propri dipendenti. A questo punto il giovane indiano venne obbligato a pagarsi i contributi, rimanendo di fatto senza alcun reddito fino a quando si ammalò. A quel punto alcuni turisti, sentendo i lamenti del giovane provenire dalla roulotte in cui dormiva, lo trovarono in uno stato di assoluto abbandono e con gravi segni di malnutrizione. Sono iniziate così le indagini che avrebbero condotto alla condanna dell'imprenditore italiano.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

dalla relazione tra i soggetti interessati e contestualizzata all'interno della condizione materiale di subordinazione del soggetto più fragile. La situazione di necessità consente, infatti, di includere nella fattispecie prevista condizioni di subordinazione lavorativa e sociale determinate dallo sbilanciamento reale dei rapporti di forza tra datore di lavoro e lavoratore, derivanti da molteplici fattori che interagiscono tra loro, a partire dalla retribuzione. È evidente lo sforzo della norma di comprendere una visione più sociologica del fenomeno, la cui complessità e dinamicità rischia altrimenti di sfuggire se vincolata a una lettura puramente codicistica.

La giurisprudenza (cfr. Cass. n. 2841/2007) propone un'interpretazione della norma del codice penale non simbolica ma funzionale alla tutela effettiva della dignità della persona che si traduce nel rispetto dell'art. 36 della Costituzione. Il reato d'intermediazione illecita viene considerato a condotta multipla e a forma libera, con evento a forma vincolata (comprendente lo stato di soggezione e la prestazione che ne deriva), di natura permanente (la protrazione dell'offesa del bene tutelato della personalità individuale dipende dalla volontà dell'agente) e abituale (più condotte della stessa specie si ripetono nel tempo, come deriva dalla definizione dell'evento come soggezione continuativa, accompagnato da una pluralità di prestazioni del soggetto passivo).

Molti intermediari (italiani e stranieri), nella loro azione quotidiana e illegale, perpetuano sistematicamente la condizione di dominio e subordinazione del lavoratore, evidente relativamente ad almeno quattro fattori. *In primis*, lo stato di necessità in cui si trova il lavoratore straniero, soprattutto nella sua attività di bracciante, direttamente legato alla retribuzione particolarmente bassa corrispostagli dal datore di lavoro, che lo



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sociale

obbliga alla subordinazione e all'accettazione delle condizioni sociali ed economiche imposte. Secondo poi, dalla minaccia costante da parte del datore di lavoro e dall'intermediario, quotidianamente ricordata, del suo immediato licenziamento o allontanamento in caso d'insubordinazione alle condizioni imposte, e la sua immediata sostituzione con un altro lavoratore, generalmente connazionale, disposto ad accettarle senza motivo di contestazione.

La scarsa conoscenza della lingua italiana e delle prassi, norme e consuetudini vigenti volte alla tutela del lavoratore, dagli strumenti legislativi che consentono di sporgere denuncia e di ottenere forme materiali e immediatamente esigibili di tutela costituisce il terzo fattore. Infine, il vincolo etico ed economico pattuito *in primis* con il trafficante, spesso suo connazionale, che gli ha consentito, in cambio di una rilevante somma di denaro, di entrare (spesso legalmente) in Italia e di essere impiegato in un'azienda agricola, e poi la consapevolezza di non poter, almeno nel breve periodo, trovare un'altra occupazione in un'altra azienda agricola.

La combinazione di queste condizioni genera non solo la subordinazione del lavoratore straniero e relativa accettazione delle condizioni di sfruttamento lavorativo imposte, se non anche della sua riduzione in schiavitù, ma anche le condizioni sociali che lo caratterizzano, a partire da uno stato di isolamento e segregazione sociale, soprattutto nei riguardi della società di accoglienza (cfr. Agree 2015).

Riguardo alla condizione di soggezione del lavoratore e relativa limitazione della libertà di autodeterminazione, la giurisprudenza più recente ha stabilito che non è necessaria, per la sussistenza del reato, la sua totale privazione. Per la configurabilità del reato di riduzione in schiavitù



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

è necessaria la costituzione, da parte dell'imprenditore o caporale, dello stato di soggezione continuativa che determina la compromissione prolungata nel tempo della capacità di autodeterminazione del lavoratore, senza che si presenti un'integrale privazione della sua libertà personale (Cass. n. 8370/2014; n. 25408/2014; n. 44385/2013).

Si tratta di un'interpretazione moderna, in sintonia con le molte situazioni di sfruttamento lavorativo denunciate da varie ricerche sociologiche ed etnografiche. Dinanzi a questa interpretazione si deve considerare anche un orientamento meno condivisibile, secondo il quale non integra l'evento di riduzione o mantenimento di persone in stato di soggezione consistente nella privazione della libertà individuale (schiavitù), «la condotta dell'offerta di un lavoro con gravose prestazioni in condizioni ambientali disagiate verso un compenso inadeguato, qualora la persona si determini liberamente ad accettarla e possa sottrarsi una volta rilevato il disagio concreto che ne consegue» (Cass. n. 13532/2011).

La paventata libertà del lavoratore straniero di sottrarsi dal lavoro servile, soprattutto nel settore agricolo, risulta improbabile. D'altro canto, l'esiguo numero di denunce presentate dai lavoratori immigrati, nonostante le condizioni di sfruttamento alle quali essi sono sottoposti e di cui hanno consapevolezza, insieme al ruolo del caporale, sono la manifestazione non della loro corresponsabilità nello sfruttamento o dell'accettazione del medesimo ma del concorso dei fattori indicati.

A ciò si aggiunga il consolidamento della disoccupazione giovanile in tutta Europa, e in Italia in particolare, aggravata dalla modifica delle norme sulle mansioni, sul controllo a distanza dei lavoratori, sull'ampliamento dei contratti a termine, sulla facoltà dei contratti collettivi a livello aziendale di disciplinare il rapporto di lavoro anche in de-



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

roga alla legge, sulla riduzione a ipotesi marginali della reintegrazione nel posto di lavoro in caso di licenziamento illegittimo, sulla debolezza strutturale dei controlli, invece indispensabili, concorrono a determinare le condizioni sociali e lavorative che determinano la riduzione del lavoratore straniero in uno stato di subordinazione e schiavitù.

#### **4. Analisi del diritto internazionale a tutela dei lavoratori immigrati sfruttati**

Secondo il diritto internazionale, l'Italia ha l'obbligo di organizzare e rendere efficiente un sistema che garantisca il rispetto, la protezione e la realizzazione dei diritti umani di tutti i lavoratori e le lavoratrici migranti. I lavoratori e le lavoratrici, indipendentemente dalla loro nazionalità, devono sempre poter presentare formale denuncia all'autorità giudiziaria, senza temere conseguenze di alcun genere<sup>8</sup>. Queste ultime, peraltro, soprattutto quando esposte a violenze e ricatti, anche sessuali, nel proprio ambiente di lavoro o in conseguenza dell'esercizio di una qualche forma di potere vessatorio da parte del datore di lavoro o di un suo intermediario, devono poter ricorrere con maggiore facilità all'autorità giudiziaria attraverso percorsi che ne garantiscano la tutela. Il diritto ad un ricorso effettivo per le violazioni dei diritti umani è riconosciuto da

<sup>8</sup> «Allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge.» Art. 2, comma 5, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

una cospicua serie di norme, trattati e patti internazionali, a partire dagli articoli 2 e 14 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR), dall'articolo 13 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti Umani (CEDU) e dall'articolo 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea sui ricorsi effettivi, che afferma: «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice (...)»<sup>9</sup>.

Rispetto alle violazioni del diritto al lavoro, il Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Economici, Sociali e Culturali ha esplicitamente chiarito che:

«Ogni persona o gruppo che subisca una violazione del diritto al lavoro dovrebbe avere accesso, a livello nazionale, a effettivi ricorsi giudiziari o a ricorsi appropriati di altro tipo. A livello nazionale, sindacati e commissioni per i diritti umani dovrebbero giocare un ruolo importante nella difesa al diritto al lavoro. Tutte le vittime di simili violazioni hanno diritto a un risarcimento adeguato, che può consistere in una restituzione, compensazione, pagamento o garanzia di non ripetizione della violazione»<sup>10</sup>.

L'accesso alla giustizia dovrebbe, dunque, essere garantito ai lavoratori immigrati a prescindere dal loro *status*, per permettergli di denunciare alle forze dell'ordine quanto subito.

<sup>9</sup>Art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, 2000/C 83/01, vincolante a partire dal dicembre 2009, ossia dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

<sup>10</sup> Comitato dei Diritti Economici, Sociali e Culturali delle Nazioni Unite, General Comment n. 18: The right to work, UN Doc. E/C.12/GC/18, 6 Febbraio 2006, par. 48.



anno VI, n. 1, 2016  
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

Il Comitato delle Nazioni Unite per la Protezione dei Diritti di tutti i Lavoratori Migranti e dei membri delle loro famiglie afferma: «Gli Stati dovrebbero istituire canali effettivi e accessibili che permettano a tutti i lavoratori migranti di sporgere denuncia per violazioni dei loro diritti senza subire ritorsioni sulla base del fatto che possano trovarsi in una situazione d'irregolarità»<sup>11</sup>.

Anche la Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) sui Lavoratori Migranti (Disposizione Supplementare) del 1975 (n. 143), ratificata dall'Italia nel 1981, riconosce loro, anche se in condizione d'irregolarità, il diritto alla parità di trattamento per quanto riguarda i diritti derivanti da occupazioni anteriori, in fatto di retribuzione, di previdenza sociale e di altre facilitazioni<sup>12</sup>, inclusa la possibilità di rivendicarli dinanzi a un ente competente<sup>13</sup>.

Sono invece numerosi i casi di lavoratori immigrati a cui è stato impedito o reso complicato l'accesso alla giustizia. In alcuni di essi ciò è stato determinato dalla scarsa conoscenza dei relativi operatori della normativa nazionale e internazionale, mentre in altri per via di forme evidenti di pregiudizio e discriminazione o, nei casi più gravi, di collu-

<sup>11</sup> *Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Contribution by the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families to the High-Level Dialogue on Migration and Development of the General Assembly*, UN Doc. A/61/120, par. 15(f).

<sup>12</sup> Articolo 9, Convenzione sulle Migrazioni in Condizioni Abusive e sulla Promozione della Parità di Opportunità e di Trattamento dei Lavoratori Migranti, 1975 (Convenzione OIL n. 143), ratificata dall'Italia il 23 giugno 1981.

<sup>13</sup> Cfr. Raccomandazioni OIL sui Lavoratori Migranti, 1975 (N. 151), par. 34.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

sione coi sistemi di sfruttamento lavorativo presenti territorialmente (Amnesty International 2012 a).

Ciò che rende particolarmente contraddittoria la legislazione nazionale in materia è anche la storia e l'esperienza maturata dal paese nella lotta alle mafie e nella tutela dei testimoni di giustizia. Le stesse misure normative finalizzate a regolamentare la politica migratoria del paese, a partire dalla criminalizzazione della migrazione irregolare e l'affidamento agli ispettori del lavoro della impropria funzione di applicazione delle stesse leggi sull'immigrazione, determinano ostacoli alla possibilità da parte di un lavoratore straniero, ancor più se irregolare, di far valere il proprio diritto ad un ricorso effettivo.

##### **5. La direttiva europea *Sanzioni* (2009/52/EC) e la legge *Rosarno* (n. 109/2012) per la protezione dei migranti vittime di sfruttamento lavorativo**

Nel 2012 il Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale ha espresso motivate preoccupazioni per la mancanza di un'appropriata protezione legale degli immigrati, in particolare di coloro che vivono «condizioni lavorative di sfruttamento o di abuso». Tali preoccupazioni, motivate da analisi dei flussi migratori e delle condizioni di vita e lavoro di molti stranieri, hanno condotto il Comitato ad elaborare la raccomandazione all'Italia, ossia di: «modificare la propria legislazione così da permettere ai migranti senza documenti di rivendicare





anno VI, n. 1, 2016  
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

i diritti derivanti da occupazioni precedenti e di presentare denunce indipendentemente dalla situazione migratoria»<sup>14</sup>. Tale raccomandazione ha portato, nel luglio del 2012, all'adozione del Decreto Legislativo n. 109, conosciuto come "legge Rosarno" (n. 109/2012) che ha introdotto alcune importanti misure di protezione per i lavoratori e le lavoratrici stranieri irregolari vittime di sfruttamento lavorativo<sup>15</sup>.

La "legge Rosarno" è stata adottata con lo scopo specifico di attuare la Direttiva europea 2009/52/EC (Direttiva *Sanzioni*)<sup>16</sup> e interrompere la procedura d'infrazione aperta dalla Commissione Europea contro l'Italia per la sua mancata adozione nei tempi richiesti<sup>17</sup>.

Lo stesso Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti, François Crépeau, considerando l'importanza della Direttiva Sanzioni, ha commentato: «sebbene questa sia stata trasposta nella normativa nazionale attraverso il Decreto Legislativo 109/2012, l'Italia deve fare uno sforzo per assicurare la sua piena attuazione, includendo un ef-

<sup>14</sup> Osservazioni conclusive del Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale, Italia, UN Doc. CERD/C/ITA/CO/16-18, 9 Marzo 2012, par. 23.

<sup>15</sup> D.Lgs. n. 109 del 16 luglio 2012 ("legge Rosarno"). Trasposizione della Direttiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, per implementare la Direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

<sup>16</sup> Direttiva 2009/52/EC del Parlamento Europeo del Consiglio del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (Direttiva *Sanzioni*).

<sup>17</sup> Relazione illustrativa, annessa alla Bozza del Decreto Legislativo per l'implementazione della Direttiva 2009/52/CE presentata al Senato il 17 aprile.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sociale

fettivo sanzionamento dei datori di lavoro italiani che abusino della vulnerabilità dei migranti, pagando loro salari bassi o a livello di sfruttamento e obbligandoli a lavorare in condizioni malsane, difficili o pericolose»<sup>18</sup>. Non si tratta di un richiamo isolato o inaspettato.

La “legge Rosarno”, sin dalla sua prima formulazione, ha manifestato alcuni limiti di cui il governo italiano fu immediatamente informato, i quali avrebbero potuto condizionarne l'efficacia. Tra questi, *in primis*, la sua scarsa attenzione all'attività del datore di lavoro che impiega lavoratori e lavoratrici in modo irregolare.

Amnesty International evidenziò alcune perplessità concernenti la sua efficacia (Amnesty International 2012 b, 35-36), a partire dalla difficile applicabilità del Decreto Legislativo n. 109/2012 per il riconoscimento reale di una protezione effettiva dei lavoratori e delle lavoratrici stranieri vittime di sfruttamento lavorativo. L'esonazione prevista dalla norma della responsabilità penale del datore di lavoro che utilizza, quale strumento per il reclutamento di manodopera straniera o italiana, il caporale, ne costituisce un limite evidente che, di fatto, priva la norma stessa della capacità di contrastare il fenomeno. Le osservazioni sortirono effetti solo parziali, probabilmente perché la legge era in vigore da soli sei mesi e la sua attuazione poteva essere valutata solo parzialmente.

<sup>18</sup> Rapporto del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti, François Crépeau, *Addendum: Missione in Italia* (29 settembre–8 ottobre 2012), UN Doc. A/HRC/23/46/Add.3, 30 April 2013, par. 87.



anno VI, n. 1, 2016  
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sociale

### 5.1. Analisi della direttiva europea sanzioni

La direttiva *Sanzioni* (dir. 2009/52/EC del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009) è stata emanata per «combattere l’immigrazione illegale» e, dunque, per proibire l’impiego di lavoratori e lavoratrici non europei irregolari, attraverso alcune norme minime che prevedono sanzioni e provvedimenti puntuali. Nel complesso, essa riteneva che «la possibilità di trovare lavoro nell’Unione Europea pur non avendo lo status giuridico richiesto» costituisse un fattore centrale di richiamo dell’immigrazione irregolare verso l’Unione Europea, e che dunque l’azione contro di essa dovesse prevedere misure di contrasto<sup>19</sup> all’impiego di lavoratori non europei irregolari<sup>20</sup> e sanzioni ai datori di lavoro che ne fanno uso.

Tali sanzioni comprendono l'esclusione del datore di lavoro colpevole e, dunque, della sua azienda, dai finanziamenti pubblici, inclusi i fondi europei, l'esclusione dalla sua partecipazione ad appalti pubblici, la chiusura degli stabilimenti e il ritiro delle licenze necessarie all’esercizio delle attività economiche<sup>21</sup>. Il datore di lavoro, se responsabile del reclutamento di lavoratori stranieri irregolari, deve pagare ogni retribuzione arretrata rimasta in sospeso (pari almeno al livello del minimo salariale), insieme alle tasse e ai contributi previdenziali non corrisposti<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Considerando 2 della Direttiva.

<sup>20</sup> Art. 3.1 della Direttiva.

<sup>21</sup> Art. 5 e 7 della Direttiva.

<sup>22</sup> I datori di lavoro dovrebbero pagare anche tutti i costi derivanti dal trasferimento delle retribuzioni arretrate al paese in cui il cittadino di un paese terzo assunto illegalmente ha fatto ritorno o è stato rimpatriato. Art. 6.1.



anno VI, n. 1, 2016  
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

A tale scopo, gli Stati dell'Unione Europea devono agire affinché ai lavoratori stranieri sia garantito il diritto e la possibilità di presentare domanda giudiziale contro i datori di lavoro, far eseguire la sentenza e ottenere le retribuzioni arretrate. Ciò vale anche nei casi in cui i lavoratori stranieri irregolarmente assunti siano tornati (o rimpatriati) nei loro paesi di origine<sup>23</sup>.

In definitiva, gli Stati membri devono garantire canali sicuri per i lavoratori stranieri che vogliano sporgere denuncia contro i datori di lavoro, sia direttamente sia attraverso terzi (quali i sindacati o le organizzazioni della società civile)<sup>24</sup>.

Le sanzioni penali vengono invece imposte solo in alcune circostanze, come quando viene impiegato un numero significativo di immigrati irregolari simultaneamente, oppure quando il lavoratore straniero è vittima di tratta, è un minore impiegato illegalmente o si trova a lavorare in «condizioni di particolare sfruttamento lavorativo»<sup>25</sup>.

Altro aspetto di grande interesse riguarda la concessione di un permesso di soggiorno temporaneo ai lavoratori stranieri minorenni o che lavorano in condizioni di particolare sfruttamento, collegato alla durata del procedimento penale, secondo disposizioni simili a quelle applicate per le vittime di tratta<sup>26</sup>, rinnovabili e prolungabili fino a quando il lavoratore o la lavoratrice straniera non ha ricevuto gli arretrati dovuti<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Art. 6.2-4.

<sup>24</sup> Art. 13.

<sup>25</sup> Art. 9.1.

<sup>26</sup> Art. 13.4.

<sup>27</sup> Artt. 6.5 e 13.4.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sociale

La Direttiva si concentra sulla condizione d'irregolarità dei lavoratori stranieri piuttosto che sui loro diritti lavorativi e sui possibili abusi subiti dal datore di lavoro<sup>28</sup>. L'articolo 14 impone agli Stati dell'Unione Europea l'obbligo di condurre ispezioni per controllare l'impiego lavorativo di stranieri irregolari. La Direttiva, inoltre, fornisce una definizione ampia di «condizioni lavorative di particolare sfruttamento» che si verificano qualora «vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana [sic]»<sup>29</sup>. «Le condizioni lavorative di particolare sfruttamento» includerebbero per esempio quelle risultanti da discriminazione di genere o di altro tipo<sup>30</sup>.

## 5.2. Analisi della "legge Rosarno"

La "legge Rosarno", come la Direttiva *Sanzioni*, fa prevalere l'applicazione delle leggi sull'immigrazione sulle azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo. Prima della "legge Rosarno", la legislazione ita-

<sup>28</sup>Enar, Ewl, Picum and Solidar, *Employers' Sanction Directive: Migrant workers, not employers, pay the price of their exploitation*, Dichiarazione congiunta, 4 Febbraio 2009; N. Flamigni, 'Europa - Direttiva sanzioni: il prezzo più alto lo pagano i migranti', 5 Marzo 2009, Melting Pot.

<sup>29</sup> Art. 2.i, «condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazione di genere di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni d'impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana».

<sup>30</sup> *Ibidem*.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

liana già proibiva l'impiego di immigrati irregolari, sanzionando i datori di lavoro con il carcere (da sei mesi fino a tre anni) e una multa di 5.000 euro per ciascun lavoratore straniero irregolare impiegato<sup>31</sup>. Dando seguito alla Direttiva, la "legge Rosarno" ha aggiunto a queste sanzioni l'obbligo per il datore di lavoro di pagare le spese per il rimpatrio del lavoratore<sup>32</sup>. Introduce inoltre tre casi di condizioni lavorative di particolare sfruttamento come aggravanti del reato d'impiego di lavoratori stranieri irregolari<sup>33</sup> ai quali è concesso un permesso di soggiorno per motivi umanitari in seguito alla denuncia ai danni dei propri datori di lavoro rei dello sfruttamento, purché cooperino nel procedimento penale<sup>34</sup>.

La legge ha però omesso l'attuazione di disposizioni chiave della Direttiva Sanzioni, quali la realizzazione di procedimenti e meccanismi capaci di assicurare ai lavoratori e alle lavoratrici stranieri, anche irregolari, il pagamento degli arretrati da parte dei datori di lavoro anche qualora essi siano tornati nel loro paese di origine o siano stati rimpatriati<sup>35</sup> (si

<sup>31</sup>Art. 22.12, Decreto Legislativo 286/98 (Testo Unico sull'Immigrazione).

<sup>32</sup>Art. 1.1.b della "legge Rosarno", introduzione all'articolo 22.12-ter del Decreto Legislativo 286/98.

<sup>33</sup>Art. 1.1.b della "legge Rosarno", introduzione all'articolo 22.12-bis del Decreto Legislativo 286/98.

<sup>34</sup>Art. 1.1.b della "legge Rosarno", introduzione all'articolo 22.12-quater del Decreto Legislativo 286/98.

<sup>35</sup>Art. 6.2-4, Direttiva *Sanzioni*. Sulla base della "legge Rosarno", i Ministeri competenti dovrebbero garantire ai lavoratori immigrati irregolari le necessarie informazioni sulle norme vigenti, relativi doveri e possibilità riconosciute. Tuttavia, la disposizione riguardante l'informazione è solo una delle misure richieste dalla Direttiva. V. la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'applicazione della Direttiva 2009/52/EC del 18 giugno 2009 che introduce norme minime relative a san-



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sociale

veda paragrafo seguente). In tal senso, essa non ha creato *canali sicuri* per permettere a tutti i lavoratori stranieri irregolari di sporgere denuncia contro i datori di lavoro, sia direttamente sia attraverso terzi<sup>36</sup>.

In secondo luogo, la “legge Rosarno” non ha introdotto sanzioni amministrative aggiuntive nei confronti dei datori di lavoro che impiegano lavoratori immigrati irregolari, quali l’esclusione dagli aiuti pubblici, inclusi i fondi europei, l’esclusione dalla partecipazione ad appalti pubblici, il rimborso di alcune o di tutte le prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici già concessi, la chiusura degli stabilimenti o il ritiro delle licenze necessarie allo svolgimento delle loro attività<sup>37</sup>.

Infine, ha affidato la responsabilità di svolgere attività di vigilanza «sull’impiego di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare», agli ispettori del lavoro<sup>38</sup>, ampliando il loro ruolo di controllo sull’immigrazione sul posto di lavoro, contrariamente agli *standard* internazionali in materia<sup>39</sup>. Questi altri due limiti sono rilevanti e cambia-

zioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, pp. 7-8.

<sup>36</sup> Art. 13, Direttiva *Sanzioni*.

<sup>37</sup> Art. 7, Direttiva *Sanzioni*. Si vedano anche: ASGI, Osservazioni allo schema di Decreto Legislativo recante attuazione della Direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, 14 maggio 2012, p. 3.

<sup>38</sup> Art. 4, “legge Rosarno”.

<sup>39</sup> Si veda Art. 6, Convenzione OIL sull’Ispezione del Lavoro (Agricoltura), 1969 (n. 129), ratificata dall’Italia con la Legge 157/1981; art. 3, Convenzione OIL sulle Ispezioni sul Lavoro, 1947 (N. 81), ratificata dall’Italia con la Legge n. 1305/1952.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

no la percezione della giustizia degli stessi lavoratori, al punto da impedire loro (o scoraggiare) la denuncia alle autorità preposte.

Un'analisi più approfondita del fenomeno mette in luce condizioni materiali che impediscono la denuncia dei lavoratori stranieri, anche irregolari, e che invece non vengono colte e comprese dalla norma vigente. Si consideri, ad esempio, che la strutturale precarietà delle relazioni lavorative, tipica del settore agricolo italiano, soprattutto durante la stagione della semina e della raccolta, rende più difficile per un lavoratore straniero vittima di tratta e di sfruttamento identificare il proprio datore di lavoro. L'organizzazione del sistema di sfruttamento, le relazioni di potere che in esso si determinano, evidentemente sbilanciate a vantaggio del datore di lavoro, le relazioni stesse tra lavoratori e tra essi e il caporale, non consentono a volte di conoscere, e dunque riconoscere, il proprio datore di lavoro. Spesso è solo un nome, magari dell'azienda o della cooperativa per la quale si è lavorato o il nome (soprannome) del caporale di turno.

Amnesty International indica il problema attraverso una serie d'interviste condotte ad alcuni braccianti immigrati. Joshua (pseudonimo), un lavoratore migrante del Ghana, dichiara: «I datori di lavoro cambiano tutti i giorni. Chi dovrei denunciare? E in che modo posso sostenere la mia denuncia?»<sup>40</sup>. È raro, anche considerando lo stato di subordinazione e ricatto, che un lavoratore straniero irregolare, impiegato in Italia, conosca il nome e l'indirizzo del proprio datore di lavoro, poiché viene comunemente cambiato, anche a causa dell'intermediazione

<sup>40</sup>Intervista di Amnesty International con Joshua, Rosarno, 31 ottobre 2013.





anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sociale

illecita del caporale. Le relazioni lavorative precarie sono uno dei fattori che conducono allo sfruttamento, e dunque esse stesse da contrastare<sup>41</sup>.

In secondo luogo, il requisito della cooperazione nel procedimento penale contro il datore di lavoro non considera la mobilità dei lavoratori stranieri impiegati in agricoltura. Molti di essi seguono la stagione del raccolto e per questa ragione possono lavorare in Calabria durante l'inverno per la raccolta degli agrumi, in Puglia d'estate per la raccolta di pomodori e cocomeri e altrove durante gli altri mesi dell'anno.

Anche nelle comunità di immigrati più stabili, come quella *punjabi* in provincia di Latina, esiste un transnazionalismo migrante che porta molti lavoratori *punjabi*, al termine del relativo contratto di lavoro, spesso stagionale (nove mesi), a fare ritorno in India. Si tratta di una mobilità che non viene considerata dalla norma e che anche in questo caso non agevola la denuncia e la testimonianza nell'eventuale processo. Alla luce della durata media di un procedimento penale, è spesso impossibile per un lavoratore agricolo straniero rimanere a lungo nel medesimo luogo per cooperare attivamente.

Rappresentativo è il caso di un lavoratore *punjabi* della provincia di Latina che ha denunciato, con l'ausilio della cooperativa In Migrazione<sup>42</sup>, il proprio datore di lavoro, il quale per circa tre anni lo ha impiegato senza regolare contratto e riconoscendogli solo piccoli acconti mensili di poche centinaia di euro. A distanza di circa tre anni dalla denuncia presentata alla Procura della Repubblica di Latina si è ancora in attesa della

<sup>41</sup> Cfr. Ferrucci e Galossi (2013); Cicerchia e Pallara (2010, 26).

<sup>42</sup> Il lavoratore *punjabi* è difeso dall'avv. Diego Maria Santoro.



anno VI, n. 1, 2016  
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

prima udienza. Un ritardo inaccettabile, anche in considerazione del fatto che il lavoratore, dopo la denuncia e relativa comunicazione al suo datore di lavoro, è stato immediatamente allontanato dal posto di lavoro e costretto a trasferirsi in altra regione italiana.

Infine, l'elevata soglia prevista dalla "legge Rosarno" affinché si possa rientrare nella specifica fattispecie prevista di «condizioni lavorative di particolare sfruttamento», rende assai difficile per un lavoratore straniero fornire le prove dello sfruttamento. È, infatti, problematico riuscire a dimostrare il pericolo al quale il lavoratore, per colpa del datore di lavoro, è stato esposto in un contesto in cui le ispezioni sul lavoro, che potrebbero fornire le prove necessarie, sono poche e inefficaci<sup>43</sup>.

## **6. Analisi sui permessi di soggiorno per motivi umanitari della "legge Rosarno"**

Secondo la "legge Rosarno", i permessi di soggiorno per motivi umanitari possono essere concessi ai lavoratori stranieri irregolari nelle seguenti circostanze:

1. Il lavoratore è esposto a «condizioni lavorative di particolare sfruttamento»;
2. Il lavoratore denuncia alle autorità il datore di lavoro che lo sfrutta;
3. Il lavoratore coopera nel procedimento penale contro il datore di lavoro;

<sup>43</sup> Cfr. Amnesty International (2012 b, 32-34).



anno VI, n. 1, 2016  
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sociale

4. Il procuratore incaricato del procedimento penale dà parere favorevole al rilascio del permesso di soggiorno<sup>44</sup>.

Per quanto riguarda le «condizioni lavorative di particolare sfruttamento», si individuano tre elementi sostanziali che ne permettono l'identificazione. *In primis*, i lavoratori reclutati devono essere in numero superiore a tre. Senza questa condizione quantitativa, secondo la norma vigente, non si determina una condizione di sfruttamento lavorativo. In secondo luogo, esse si presentano quando i lavoratori sono «minori in età non lavorativa». Infine, essi devono essere sottoposti alle condizioni lavorative di cui al terzo comma dell'articolo 603-*bis* del codice penale, ossia «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»<sup>45</sup>. Si tratta di condizioni più restrittive rispetto a quelle previste dalla Direttiva *Sanzioni*, considerando che la "legge Rosarno" non ha inserito né i casi di sfruttamento lavorativo risultanti da discriminazione né l'ipotesi che esista «una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana», come indicato dalla Direttiva all'articolo 2, lettera i.

Si tratta di un limite strutturale che ha impedito la comprensione e l'emersione di casi specifici. Inoltre, la nozione di «condizioni lavorative di particolare sfruttamento» in base alla "legge Rosarno" non è confor-

<sup>44</sup> Art. 1.1.b della "legge Rosarno", introduzione all'articolo 22.12-*quater* del decreto Legislativo 286/98.

<sup>45</sup> Art. 603-*bis*, comma 3, codice penale.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

me alla nozione di «sfruttamento lavorativo» prevista dal comma 2 dell'articolo 603-*bis* del codice penale (reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro), che fa riferimento ai seguenti quattro fattori:

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

La definizione restrittiva di «condizioni lavorative di particolare sfruttamento» della normativa italiana costituisce un limite sostanziale che compromette, per le conseguenze giudiziarie e pratiche che essa determina, il sistema di protezione proposto dalla direttiva, escludendo dalla possibilità di ottenere un permesso di soggiorno a coloro che invece ne avrebbero diritto.

La previsione normativa della cooperazione del lavoratore straniero nel processo giudiziario contro il datore di lavoro al fine di ottenere un permesso di soggiorno per motivi umanitari, insieme all'obbligo relativo alla denuncia, risultano improprie o almeno poco attente alle condizioni sociali nelle quali il fenomeno si manifesta. Esse inoltre non sono in linea con quanto richiesto dalla direttiva, e cioè che tali permessi devono esse-



anno VI, n. 1, 2016  
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

re concessi con «modalità comparabili» a quelle applicabili alle vittime di tratta<sup>46</sup>.

In sostanza, l'assistenza e l'aiuto alle vittime non devono essere subordinate alla cooperazione del lavoratore sfruttato nei procedimenti penali<sup>47</sup>. Si tratta di un principio riconosciuto dalla stessa Direttiva europea 2011/36/EU relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, ratificata dall'Italia. Eppure non è stato assunto dalla relativa legislazione nazionale nelle azioni di contrasto dello sfruttamento lavorativo. A causa di tali criteri, molti immigrati vittime di sfruttamento lavorativo potrebbero risultare non idonei al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, trovandosi impossibilitati a rimanere in Italia per beneficiare dei mezzi di ricorso disponibili. Tutto ciò ha concorso a produrre poche denunce da parte dei lavoratori stranieri impiegati in Italia in modo irregolare, sfruttati o vittime di tratta internazionale a scopo di sfruttamento lavorativo.

Secondo Amnesty International, in alcune Questure e Procure della Repubblica il cui territorio è più esposto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo: in particolare, a Palmi, Reggio Calabria, Caserta, Latina e Roma, dall'entrata in vigore della "legge Rosarno" solo un numero molto limitato di permessi di soggiorno è stato concesso per motivi umanitari. In Calabria,

<sup>46</sup> Art. 13.4, Direttiva *Sanzioni*.

<sup>47</sup> Art. 11.3, Direttiva 2011/36/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 riguardante la prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI. Art. 12.6, Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro il Traffico di Esseri Umani, ratificata dall'Italia il 29.11.2010.



anno VI, n. 1, 2016  
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

ad esempio, tra l'entrata in vigore della legge e l'ottobre del 2013 non è stato concesso alcun permesso di soggiorno dall'Ufficio del Procuratore di Palmi, mentre un solo permesso è stato rilasciato dalla Questura di Reggio Calabria<sup>48</sup>. In Campania, la Questura di Caserta non ha registrato alcun impatto quantitativo della "legge Rosarno" per quanto riguarda i permessi rilasciati, avendo ricevuto tra luglio 2012 e ottobre 2013 solo alcune richieste per sfruttamento lavorativo<sup>49</sup>. Nel Lazio, tra luglio 2012 e ottobre 2013, il Procuratore Capo di Latina non ha ricevuta alcuna richiesta di permesso di soggiorno in base alla "legge Rosarno"<sup>50</sup>.

Eppure si tratta di territori in cui la tratta internazionale, caporalato, sfruttamento lavorativo risulta presente e spesso organizzato secondo logiche malavitose. Questa tendenza è stata confermata, drammaticamente, a settembre 2014, dalla Procura di Reggio Calabria<sup>51</sup>, dalla Questura di Caserta<sup>52</sup>, dalla Procura di Roma<sup>53</sup> e dalla Procura di Latina<sup>54</sup>.

<sup>48</sup> Intervista di Amnesty International con Federico Cafiero de Raho, Procuratore, Reggio Calabria (Calabria), 30 ottobre 2013, pubblicata in Amnesty International (2014).

<sup>49</sup> Intervista di Amnesty International con Enzo Raimo, Questore vicario, Caserta (Campania), 25 ottobre 2013, pubblicata in pubblicata in Amnesty International (2014).

<sup>50</sup> Intervista di Amnesty International con Andrea de Gasperis, Procuratore, Latina, (Lazio), 28 ottobre 2013, pubblicata in pubblicata in Amnesty International (2014).

<sup>51</sup> Dati confermati dalla Procura della Repubblica di Reggio Calabria (Calabria) il 14 ottobre 2014 a seguito della lettera di *follow-up* inviata il 26 settembre 2014, pubblicati in pubblicata in Amnesty International (2014).

<sup>52</sup> Dati confermati dalla Questura di Caserta (Campania) il 29 settembre 2014 a seguito della lettera di *follow-up* di Amnesty International, inviata il 26 settembre 2014, pubblicati in Amnesty International (2014).



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

Risulta evidente che l'efficacia della "legge Rosarno" è limitata. Gli effetti auspicati, per via della sua costruzione e degli ostacoli che essa stessa frappone tra sé e la condizione reale dei lavoratori stranieri sottoposti a sfruttamento lavorativo, a cui si aggiunge la sua relazione con l'insieme delle norme migratorie del paese, non sono stati perseguiti né risultano perseguibili fino a quando essa resterà formulata nel modo attuale. Tutto ciò ha anche lasciato il campo a tesi revisioniste spintesi fino a negare il fenomeno, a fronte dell'equazione secondo la quale, l'assenza di denuncia significa assenza del fenomeno da denunciare. Un'equazione spesso frutto di analisi superficiali, che possono finire col legittimare lo sfruttamento lavorativo e la tratta internazionale attraverso la sua negazione.

## **7. Conclusioni**

L'accesso alla giustizia italiana per i lavoratori immigrati continua ad essere significativamente indebolito dalla cornice normativa vigente. La minaccia di essere identificati come irregolari e, dunque, espulsi, non solo aggrava la condizione di vulnerabilità dei lavoratori immigrati, soprattutto irregolari, nei confronti dei datori di lavoro, ma compromette

<sup>53</sup> Dati confermati dalla Procura della Repubblica di Roma (Lazio) il 9 ottobre 2014 a seguito della lettera di follow-up inviata il 26 settembre 2014, pubblicati in Amnesty International (2014).

<sup>54</sup> Dati confermati dalla Procura della Repubblica di Latina (Lazio) il 13 ottobre 2014 a seguito della lettera di *follow-up* inviata il 26 settembre 2014, pubblicati in Amnesty International (2014).



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

seriamente l'efficacia di qualsiasi misura volta ad affrontare la situazione di sfruttamento di cui essi sono vittime.

L'entrata in vigore della "legge Rosarno" non ha cambiato in modo significativo il problema dello sfruttamento lavorativo in Italia. Il nuovo sistema di permessi di soggiorno per le vittime di «condizioni lavorative di particolare sfruttamento» si è dimostrato poco efficace, come confermato dalla sua ridotta applicazione. Persino gli ispettori del lavoro, il cui compito principale dovrebbe essere quello di assicurare la protezione dei lavoratori, sono diventati strumenti contro «l'immigrazione illegale», in netto contrasto con gli obblighi internazionali di riferimento che l'Italia è tenuta a rispettare.

In conclusione, l'interpretazione restrittiva che l'Italia ha dato alla Direttiva *Sanzioni* da cui la "legge Rosarno", insieme alla mancata modifica della sua politica migratoria attraverso l'abrogazione definitiva del reato di «ingresso e soggiorno illegale», costituisce un impedimento sostanziale al pieno godimento dei diritti dei lavoratori immigrati in Italia che vivono una condizione d'irregolarità.

Per questa ragione il reale contrasto allo sfruttamento lavorativo deve passare attraverso riforme legislative adeguate alla complessità del fenomeno. La legislazione italiana risente ancora, invece, di una norma sostanzialmente penalizzante per gli immigrati. La stessa giustizia italiana è di difficile accesso per gli immigrati, che spesso dinanzi ad essa si sentono esposti ad ulteriori controlli e azioni repressive. Una migliore comprensione del fenomeno della tratta internazionale e dello sfruttamento lavorativo in tutte le sue dinamiche potrebbe dunque migliorare in modo sensibile l'efficacia della "legge Rosarno", colmando limiti sostanziali che ne impediscono l'applicazione e l'efficacia nella direzione del contra-





*anno VI, n. 1, 2016*  
*data di pubblicazione: 25 aprile 2016*

*Osservatorio sociale*

sto reale allo sfruttamento lavorativo e agevolando l'esigibilità di diritti propri dei lavoratori immigrati.



anno VI, n. 1, 2016  
data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sociale

## Bibliografia

Agree (2015), *Lo sfruttamento (grave) dei lavoratori stranieri in agricoltura: un'analisi comparata*, Roma: Ediesse.

Amnesty International (2012 a), *“Volevamo braccia e sono arrivati uomini”*, sfruttamento lavorativo dei braccianti agricoli migranti in Italia, Roma <http://www.amnesty.it>.

Amnesty International, (2012 b), *Exploited labour. migrant workers in Italy's agricultural sector* (Index: EUR 30/020/2012), <http://www.amnesty.it>.

Amnesty International (2014), *Lavoro sfruttato due anni dopo, il fallimento della “Legge Rosarno” nella protezione dei migranti sfruttati nel settore agricolo in Italia*, <http://www.amnesty.it>.

Cicerchia, M., P. Pallara (2010), *Gli immigrati nell'agricoltura italiana*, INEA (Istituto Nazionale di Economia Agraria).

Ferrucci, G., E. Galossi (2013), *Il mercato del lavoro immigrato negli anni della crisi*, Osservatorio sull'immigrazione Ires-CGIL.

Grosso, E. (1999), *Straniero (status costituzionale dello)* (voce), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. XV, Torino: Utet.

Mortati, C. (1975), *Art. 1*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma: Zanichelli – il Foro Italiano.

Nocifora, E. (2014), *L'avvento del lavoro paraschiavistico e le trasformazioni del mercato del lavoro in Italia*, in Id. (cur.), *Quasi schiavi, paraschiavismo e super-sfruttamento nel mercato del lavoro del XXI secolo*, Santarcangelo di Romagna (RN): Maggioli, pp. 39-82.

Omizzolo, M. (2010), *I sikh a Latina, una storia trentennale di lavoro agricolo*, in *Libertà Civili*, 5, pp. 108-115.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Osservatorio sociale

Omizzolo, M. (2013 a), *La formazione dello spazio sociale transurbano e il caso della comunità sikh della provincia di Latina*, in C. Colloca, A. Corrado (cur.), *La globalizzazione delle campagne*, Milano: Franco Angeli.

Omizzolo, M. (2013 b), *Le migrazioni tra terra, capitale e lavoro nell'epoca della globalizzazione. Migranti, caporali e sfruttamento in provincia di Latina, Caserta, Nardò e Rosarno*, in *La Rivista di Servizio Sociale*, Istisss, n. 4.

Omizzolo, M. (2015), *Il movimento bracciantile in Italia e il caso dei braccianti indiani in provincia di Latina dopati per lavorare come schiavi*, in M. Omizzolo e P. Sodano (cur.), *Migranti e territori*, Roma: Ediesse.

Omizzolo, M. (2016), *Tratta internazionale e sfruttamento lavorativo della comunità punjabi in provincia di Latina*, in *Romanische Studien* (Università di Regensburg - D), 3, pp. 357-371.

Omizzolo, M., F. Carchedi (2016), *Il sistema criminale degli indiani punjabi in provincia di Latina*, in S. Beccucci, F. Carchedi (cur.), *Mafie straniere in Italia. Come operano, come si contrastano*, Milano: Franco Angeli, pp. 126-144.

Omizzolo, M., P. Sodano (2015), *L'assimilazionismo e i lavoratori immigrati nell'agricoltura italiana. La comunità punjabi in Provincia di Latina* (con Pina Sodano), in *Cambio* (Università di Firenze), V, 10, pp. 55-66.

*Rapporto del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti*, François Crépeau, *Addendum: Missione in Italia* (29 settembre–8 ottobre 2012), UN Doc. A/HRC/23/46/Add.3, 30 April 2013.

Rossi, E. (2009), *I diritti fondamentali degli stranieri irregolari. Una lettura costituzionale*, in P. Consorti, *Tutela dei diritti dei migranti*, Pisa: Plus, pp. 43-78.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

Sodano, P. (2013), *La crisi umanitaria e i flussi di popolazione*, in M.L. Maniscalco (cur.), *Il Sahel: una comunità di insicurezza? Criticità presenti e future*, Roma: CeMiSS, 2013.

Sodano, P. (2014), *Il Sahel tra crisi umanitaria e flussi di popolazione*, in M.L. Maniscalco (cur.), *Sahel. Nuova frontiera del Mediterraneo*, Torino: L'Harmattan.

Zagrebelsky, G. (2013), *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'art. 1*, Torino: Einaudi.



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

*Osservatorio sociale*

## Abstract

*Analysis on the Contrast to Labor Exploitation of Migrant Labor in Italy: from the European Directive “Sanctions” to the “Rosarno Law”*

The essay provides a reflection on the socio-juridical contrast and labor exploitation of migrant labor in Italy, focusing, in particular, on the agricultural sector. The analysis focuses on international trafficking for labor exploitation and analysis of actions aimed at slavery contrast from the doctrine and the Italian law, from the European Directive “Sanctions” and the Rosarno Law. The analysis aims to identify the limitations of these rules in the light of the main sociological analysis on this subject and of the evolution of the international, social and regulatory phenomenon.

*Keywords:* workers, labour exploitation, migrants, Rosarno Law, Punjab