



Vite a basso costo

**Migrazioni e sfruttamenti: criticità, politiche
e proposte di cambiamento**



INDICE

INTRODUZIONE & PREMESSA	3
1. Il mercato del lavoro e gli aspetti che impattano sulle vite delle persone	5
Precarietà	5
Povertà lavorativa e abolizione del RdC	6
Crisi sindacale	7
Sicurezza sul lavoro (prevenzione, formazione, ecc.)	8
2. L'irrigidimento delle leggi migratorie e lo sfruttamento: tra misure repressive e mancate prevenzione e tutela per le vittime	10
Politiche migratorie e mercato del lavoro: tra esclusione, precarietà, sfruttamento	10
La regolarizzazione del soggiorno e lo sfruttamento lavorativo	11
Il decreto flussi e la filiera dello sfruttamento intensivo	12
La L. 199, a otto anni dalla sua emanazione. Più utile per la repressione; insufficiente rispetto alla prevenzione, ai controlli e ai rimedi	13
3. Analisi del fenomeno (sommerso ed emerso)	16
Tra vulnerabilità intercettate e difficoltà di interventi	16
Un modello di presa in carico. Le difficoltà delle prese in carico e della vita in autonomia	18
La collaborazione con gli altri stakeholder territoriali nell'emersione e nelle procedure di referral	20
La questione abitativa	21
4. Analisi degli strumenti di intervento e i modelli ad oggi esistenti	24
Gli attuali interventi sullo sfruttamento lavorativo	27
Conclusioni	29



INTRODUZIONE E PREMESSA

Negli ultimi anni, il fenomeno dello sfruttamento lavorativo ha continuato a rappresentare una delle sfide più urgenti per il sistema economico e sociale italiano. Il lavoro svolto all'interno del Gruppo tematico "Sfruttamento lavorativo e caporalato"¹ del CNCA ha permesso di approfondire le dinamiche di questo fenomeno, evidenziandone le complessità e le criticità attraverso un'analisi dettagliata delle condizioni di vita e di lavoro delle persone maggiormente esposte a situazioni di vulnerabilità e sfruttamento.

All'interno del suddetto Gruppo tematico si è avvertita l'esigenza di aggiornare il documento (scaricabile dal link: <https://www.cnca.it/download/183/documenti/20093/documento-di-avvio-del-percorso-del-gruppo-tematico-sfruttamento-lavorativo-e-caporalato.pdf>) con il quale, nel settembre 2020, è stato avviato il percorso di studio, confronto e intervento sul fenomeno dello sfruttamento lavorativo. In questi primi anni di lavoro, il personale operativo delle organizzazioni federate nel CNCA ha sviluppato un confronto serrato sul tema, a partire dalle esperienze di lavoro svolte nei diversi territori attraverso i progetti e i servizi di intervento. Questo percorso è stato caratterizzato da una serie di approfondimenti sulle caratteristiche di alcuni settori produttivi (agricoltura, logistica e riders, manifatturiero e tessile, ecc.) e sulla presa in carico delle persone vittime di sfruttamento lavorativo².

Il Gruppo Tematico ha seguito, parallelamente, i lavori del Tavolo Caporalato³, partecipando agli incontri previsti e portando il proprio contributo, anche a partire dalle esperienze maturate attraverso i diversi progetti realizzati sul territorio. Al riguardo, infatti, il CNCA è stato soggetto

¹ Il Gruppo tematico è stato costituito a partire da settembre 2020 in seno all'Area Migrazioni, tratta e cooperazione internazionale del CNCA. Da allora, si sta riunendo con una cadenza bimensile, al fine di focalizzare l'attenzione sul tema dello sfruttamento lavorativo, promuovere riflessioni e interventi sul piano politico e tecnico, a partire dalla condivisione delle esperienze territoriali delle organizzazioni federate e dalla partecipazione e promozione di lavoro di rete con altre organizzazioni sensibili al fenomeno.

Al Gruppo tematico partecipano le seguenti organizzazioni del CNCA: Cooperativa Alice, Cooperativa Arnera, Cooperativa Atuttotenda, Cooperativa Borgorete, Cooperativa CAT, Associazione Comunità Progetto Sud, Associazione Comunità San Benedetto al Porto, Associazione Comunità sulla strada di Emmaus, Associazione D.O.G., Cooperativa Diapason, Cooperativa Folias, Free Woman, Fondazione Ce.I.S. - "Gruppo Giovani e Comunità", Fondazione Somaschi, Cooperativa La Vigna, Cooperativa Magliana '80, Cooperativa On The Road, Cooperativa Parsec, Cooperativa Polo9, Associazione Progetto Arcobaleno, Associazione Restiamo Umani.

Alla stesura del documento hanno collaborato: Valentina Ambu della Cooperativa Alice, Virginia Balbonesi dell'Associazione D.O.G., Fabio Branco della Cooperativa Borgorete, Andrea Cagioni della Cooperativa CAT, Federico Camici Roncioni della Fondazione Ce.I.S. - "Gruppo Giovani e Comunità", Jenny De Salvo della Cooperativa Arnera, Isabella Escalante della Fondazione Somaschi, Alessio Malinconico dell'Associazione Restiamo Umani, Anna Padoin dell'Associazione Comunità sulla strada di Emmaus, Fabio Saliceti dell'Associazione Comunità Progetto Sud. Hanno dato un supporto, di vario genere: Hassan Bassi, Mariano Bottaccio, Cloe Del Medico, Isabel Fois, Alessia Pesci, Stefano Trovato.

² In collaborazione con il Gruppo Conversazioni meticce del CNCA, è stato realizzato il "Taccuino di conversazioni meticce sul tema della presa in carico" scaricabile dal link: <https://www.cnca.it/documenti/#183-183-documenti-p2>

³ Il "Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura" è stato istituito sulla base di quanto disposto dall'art.25 quater del DL del 23 ottobre 2018 n.119 ed è stato nuovamente istituito con Decreto del 12 aprile 2024 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali. Per un approfondimento, si può consultare il link: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus/contrasto-allo-sfruttamento-lavorativo-e-al-caporalato/tavolo-caporalato>



attuatore del Progetto Rural Social ACT, capofilato dalla CIA-Agricoltori Italiani (<https://www.cnca.it/rural-social-act/>), e diverse organizzazioni federate hanno svolto e stanno tuttora svolgendo progetti di intervento sul tema, attraverso progettualità afferenti al sistema anti-tratta e/o progettualità afferenti al sistema di contrasto dello sfruttamento lavorativo.

Il presente documento è scritto a più mani e a più riprese grazie alla passione lavorativa, alla generosità, all'impegno lavorativo e politico dei diversi componenti del Gruppo tematico e delle colleghe impegnate nel lavoro di segreteria e comunicazione del CNCA. È il risultato di un'attività di confronto denso di significati, a partire dalle domande, riflessioni, fatiche, contraddizioni che ci attraversano come operatori sociali, impegnati su un fenomeno, quello dello sfruttamento lavorativo delle persone immigrate, che ci riguarda in modo totalizzante, e non solo come professionisti del settore. Nei caratteri di precarietà, povertà, di abbassamento dei livelli di protezione sociale che sottendono lo sfruttamento delle persone immigrate e impernano ormai la nostra società in modo così ampio e strutturale, non possiamo fare a meno di riconoscerci, anche rispetto ai rischi connessi alle nostre stesse esistenze. In una fase di depotenziamento, se non di vuoto, degli interventi operativi rispetto a fenomeni di tal genere, in ragione della tardiva e/o mancata attuazione di alcune progettualità su alcuni territori, all'interno di contesti nazionale e locali caratterizzati da dispositivi (tavoli, protocolli, strumenti di tutela, ecc.) presenti spesso solo sulla carta e da disattenzioni collettive, abbiamo guardato a questo lavoro di scrittura come strumento di studio, analisi e riflessione che fosse anche occasione di autoapprendimento e autoformazione su questi temi, allo scopo di mantenere vivo, aumentandolo, il nostro senso di consapevolezza, responsabilità, azione, anche nel silenzio, contro le ingiustizie.

Il processo di elaborazione e stesura del documento è durato da gennaio 2024 a giugno 2025, per giungere a un lavoro nel quale si affrontano aspetti chiave del mercato del lavoro e delle sue distorsioni, tra cui la precarietà, la povertà lavorativa, la sicurezza sul lavoro e le difficoltà di accesso ai servizi e all'abitazione. Inoltre, un focus specifico è dedicato alle vulnerabilità connesse alla condizione migratoria e alle politiche di regolamentazione dei flussi, che spesso amplificano le condizioni di sfruttamento.

Attraverso questo aggiornamento, che non ha la pretesa di essere esaustivo e di fissare in modo definitivo concetti e linee d'intervento in una materia così cangiante, vogliamo fornire uno strumento utile, aperto a possibili rivisitazioni e aggiornamenti, sia per le figure operative che per i decisori politici, affinché le azioni di contrasto allo sfruttamento possano essere sempre più efficaci, integrate e orientate alla tutela della dignità e dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori.



1. Il mercato del lavoro e gli aspetti che impattano sulle vite delle persone

Il mercato del lavoro italiano è attraversato da profonde trasformazioni che stanno incidendo significativamente sulla qualità della vita e sulle prospettive occupazionali di molte persone. L'aumento della precarietà, l'utilizzo crescente di strumenti di impiego non standard e il declino delle garanzie contrattuali hanno contribuito a rendere il lavoro meno sicuro e più frammentato. Questo fenomeno si riflette in una maggiore esposizione al rischio di sfruttamento, con conseguenze non solo economiche, ma anche sociali e personali.

Questa sezione analizza le principali distorsioni del mercato del lavoro e il loro impatto, partendo dal progressivo consolidamento della precarietà fino alla crescita della povertà lavorativa, aggravata dall'abolizione del Reddito di Cittadinanza. Inoltre, viene approfondito il legame tra questi fattori e l'accesso a diritti fondamentali, come la sicurezza sul lavoro.

Precarietà

Gli interventi normativi e le riforme sui contratti di lavoro degli ultimi anni hanno perseguito l'obiettivo di fondo di aumentare la flessibilizzazione del mercato del lavoro. Si è così creata una sorta di normalizzazione della condizione precaria.

Una frontiera decisiva per allargare i confini della precarizzazione è determinata dall'aumento di tipologie di lavoro non standard quali stage, apprendistato e tirocini, diventate strumenti sempre più essenziali per giovani, studenti, categorie svantaggiate e "deboli" a livello di occupabilità come i cittadini stranieri e le persone disabili.

I dati dell'Osservatorio sul precariato di settembre 2023 dimostrano che le assunzioni nel settore privato nei primi nove mesi del 2023 hanno visto una leggera diminuzione rispetto allo stesso periodo del 2022 (-0,3%). In diminuzione risultano anche le assunzioni di contratti in somministrazione (-7%), a tempo indeterminato (-5%) e in apprendistato (-4%). Le altre tipologie registrano una leggera crescita: lavoro intermittente +4%, stagionali e tempo determinato +2%. Nello stesso periodo, le trasformazioni a tempo indeterminato hanno riscontrato un +4% rispetto al 2022, mentre le conferme di rapporti di apprendistato giunti alla conclusione del periodo formativo hanno registrato una significativa diminuzione (-17%).

Inoltre, la presenza dei lavoratori impiegati con Contratti di Prestazione Occasionale (CPO) a settembre 2023 si attesta intorno alle 18.000 unità, in aumento del 22% rispetto a settembre 2022.⁴ Si conferma così nel mercato del lavoro la tendenza a un aumento di tipologie contrattuali deboli, poco garantite e mancanti di prospettive di vita e di tutele che sovraespongono i lavoratori al rischio di sfruttamento.

⁴ <https://www.inps.it/it/inps-comunica/notizie/dettaglio-news-page.news.2023.12.osservatorio-sul-precariato-i-dati-di-settembre-2023.html>



Povert  lavorativa e abolizione del RdC

La crisi finanziaria del 2008 ha accelerato l’aumento della povert  lavorativa, un fenomeno esploso con la pandemia e in costante crescita negli ultimi anni.

Le ripercussioni economiche della pandemia hanno difatti determinato un’ulteriore accelerazione del processo di concentrazione della ricchezza e dei redditi. Nel corso del 2020, i redditi familiari da lavoro dipendente sono diminuiti del 5%, quelli da lavoro autonomo del 7,1%.

Molto impattante   stato il ruolo dell’inflazione: negli ultimi tre anni, la media annua del tasso di inflazione da 1,9% nel 2021   esplosa a 8,1% nel 2022, e si   fissata a 5,7% nel 2023. A confronto, l’aumento delle retribuzioni   stato irrisorio (0,3% nel 2021, 3,7% nel 2022 e 3,1% nel 2023). Dalla comparazione fra la dinamica inflattiva e quella retributiva emerge quindi un netto squilibrio, che dimostra il netto peggioramento delle condizioni di vita per la classe lavoratrice e le classi subalterne.

Vi   per  da rimarcare che la perdita del potere di acquisto della classe lavoratrice in Italia risale all’inizio degli anni ’90. Secondo un’elaborazione di Inapp, fra 1991 e 2022, il salario reale medio – definito come salario lordo annuale medio in euro (a prezzi costanti del 2022) – italiano   aumentato di 1%, contro una media di 32,5% per 38 Paesi Ocse. Si tratta di una tendenza di fondo comparabile al noto studio Ocse sui salari annuali medi tra il 1990 e il 2020, che attesta come l’Italia sia l’unico Paese con una variazione negativa (-2,9%).

Nel 2022, fra i dipendenti del settore privato, l’area del lavoro povero – chi percepisce un salario lordo annuale inferiore a 11.000 euro – comprende 5.666.548 lavoratori e lavoratrici, cio  addirittura un terzo (33,4%) della forza-lavoro totale nel settore privato. Il 13,1% dei dipendenti del settore privato   poco al di sopra del lavoro povero, poich  guadagna fino a 17.006 euro lorde annue.

L’istituzione del Reddito di Cittadinanza (RdC)   stato il solo provvedimento recente in controtendenza alle politiche di precarizzazione del lavoro che hanno dominato gli ultimi trent’anni. Rispetto al precedente Reddito di Inclusione (REI), l’istituzione nel 2019 del RdC ha significato un allargamento della platea di beneficiari e un aumento degli importi medi erogati.

Secondo i dati dell’Osservatorio Inps, nel 2022 si   raggiunto il numero massimo di individui (3.493.563) e di nuclei (1.533.471) coinvolti dal RdC, con una spesa complessiva, sommata agli importi della Pensione di Cittadinanza (PdC), di quasi 8 mld. Dal 2019 al 2023, l’importo medio mensile del RdC ha oscillato da un minimo di 530 euro nel 2019 a un massimo di 600,4 euro nel 2023.

Tale strumento ha svolto una funzione fondamentale nell’evitare lo scivolamento dalla condizione di povert  relativa a quella assoluta di fasce di lavoratori e lavoratrici.

Tuttavia, l’inflazione da profitti registrata nel biennio 2021-2022 ha ulteriormente sbilanciato il conflitto distributivo fra capitale e lavoro a favore delle imprese, aumentando la quota di lavoratori poveri, il cui forte aumento si iscrive in una dinamica di lungo periodo.

Le politiche redistributive introdotte lo scorso anno, in particolare, quelle caratterizzate dall’eliminazione del Reddito di Cittadinanza (RdC) - gi  depotenziato nel 2023 - e dall’introduzione dell’Assegno di Inclusione (ADI), hanno comportato un peggioramento dei redditi disponibili per circa 850.000 famiglie: la perdita annua   stata di circa 2.600 euro e ha riguardato proprio le famiglie pi  povere e in difficolt , oggi sempre pi  escluse dal sistema di protezione sociale⁵.

⁵ <https://www.istat.it/comunicato-stampa/la-redistribuzione-del-reddito-in-italia-anno-2024/>



Le cause dell'esplosione del lavoro povero in Italia, oltre a quelle già accennate, sono numerose e intrecciate: la perdita di competitività del sistema produttivo italiano, che ha perso quote e posizioni sui mercati internazionali; i cambiamenti della struttura produttiva (declino della grande industria e della manifattura, aumento dei servizi a basso valore aggiunto); la prevalenza di piccole imprese e la loro collocazione in settori produttivi poco competitivi e innovativi; le strategie aziendali, in particolare, la tendenza delle imprese a fare concorrenza attraverso la riduzione del costo del lavoro; l'aumento di contratti nazionali concorrenti o pirata; la riduzione del salario indiretto (tagli ai servizi di welfare); l'alta quota di forza-lavoro occupata nell'economia sommersa e criminale; la diffusione di forme di grave sfruttamento lavorativo e di caporalato, in grande prevalenza rivolta a uomini e donne migranti.

Oltre la ricca mole di studi, dati e indicatori che attestano la diminuzione dei redditi da lavoro e l'insicurezza diffusa della classe lavoratrice, molte e importanti dimensioni del processo di impoverimento e di precarizzazione non si possono ridurre ai soli aspetti quantitativi e materiali. Quelle che in precedenza costituivano zone marginali del lavoro – lavoro sommerso, sfruttato, intermittente, sottopagato – si trovano oggi in una posizione centrale.

Crisi sindacale

All'aumento di precarietà e di lavoro povero si lega la crisi sindacale e della contrattazione. Non esistendo più un meccanismo periodico di adeguamento automatico dei salari all'inflazione (scala mobile), il recupero del potere d'acquisto è affidato, comparto per comparto, ai rapporti di forza fra organizzazioni sindacali e datoriali.

Una questione dirimente riguarda il mancato rispetto, da parte padronale, delle scadenze dei contratti. Si tratta di una tendenza in aumento negli ultimi anni, che attesta la volontà delle organizzazioni datoriali di ritardare al massimo le trattative di rinnovo, per prolungare la vigenza di contratti già scaduti. L'ovvia conseguenza è che in molti casi si determina una rilevante perdita del potere d'acquisto per la forza-lavoro, tanto maggiore quanto più è alto l'aumento dei prezzi, come nell'ultimo triennio.

Secondo uno studio Cgil, sul totale dei contratti collettivi attualmente in vigore, più della metà sono scaduti (per un totale di più di 7 milioni di lavoratori e lavoratrici coinvolti) e il periodo medio di vacanza contrattuale è pari a 25 mesi. Nel settore pubblico (oltre 3 milioni di lavoratori), tutti i contratti, la cui durata è triennale, sono scaduti.

Un secondo elemento critico riguarda l'andamento della contrattazione nazionale, da cui emerge la tendenza a erogare gli aumenti dei minimi tabellari in più tranche, diluendoli nel tempo.

Una questione di fondo è la crescita di contratti nazionali che prevedono condizioni peggiorative rispetto ai contratti più rappresentativi (contratti pirata, del tutto irregolari, e contratti concorrenti, che prevedono livelli salariali e diritti inferiori a quelli più rappresentativi). I contratti pirata e i contratti concorrenti sono componenti essenziali del dumping contrattuale, cioè di quelle pratiche aziendali finalizzate a sfruttare le differenze di tutele contrattuali, di tipo sia economico che normativo, presenti nell'ordinamento.

Altro problema centrale è l'incidenza crescente di contratti nazionali leader che fissano minimi tabellari inferiori ai 9/10 euro lordi ad ora. In questo caso, non è in discussione la legittimità e la



rappresentatività delle organizzazioni firmatarie dal lato sindacale o datoriale, ma il valore inadeguato dei contratti per la parte salariale.

Concentrati nel terziario e soprattutto nei servizi a basso valore aggiunto, caratterizzati dalla frammentazione, dal decentramento dell'organizzazione produttiva e lavorativa, questi contratti palesano il profondo squilibrio dei rapporti di forza fra sindacati e organizzazioni datoriali. Milioni di lavoratori e di lavoratrici, pur tutelati da un contratto nazionale regolare, sono intrappolati in un circuito di precarietà, intermittenza e bassi salari, formando il nocciolo duro del lavoro povero contemporaneo.

Sicurezza sul lavoro (prevenzione, formazione, ecc.)

Agli elementi sopra citati, si aggiungono le questioni legate alla sicurezza sui luoghi di lavoro che, nelle situazioni di sfruttamento lavorativo, aumentano il rischio di infortuni, malattie professionali e incidenti mortali. Nel periodo 2018-2022, sono circa 6.000 le denunce mortali pervenute all'Inail nella gestione di industria e servizi: il 73% per eventi avvenuti in occasione di lavoro (circa 4.600 casi) e il 27% in itinere (quasi 1.400). A questo triste bilancio delle morti sul lavoro fotografato al 31 ottobre 2023 dall'Inail, si aggiungono le circa 900 vittime denunciate nel 2023⁶.

Nello stesso periodo, si inserisce anche il lavoro della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro costituita nel 2022 a cui è stata chiesta audizione da parte del sindacato Cgil⁷. In particolare, nella relazione sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, dopo una prima parte introduttiva dedicata a una panoramica sui temi della sicurezza dei lavoratori e delle diverse forme di sfruttamento, è presente uno studio innovativo, volto ad analizzare l'impatto sociale ed economico degli incidenti sui luoghi di lavoro in Italia⁸.

Tuttavia, a settembre 2024 si discuteva ancora sui metodi per la prevenzione mostrando la necessità di un'accelerazione del lavoro della Commissione nei fatti. Per questa ragione, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha pubblicato a dicembre 2024 il nuovo Piano integrato per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, che sarà operativo da dicembre 2025.

Questo nuovo strumento, immediatamente attivo, ha segnato un cambio di paradigma, trasformando la sicurezza da mero obbligo normativo a valore centrale in ogni ambito lavorativo e formativo. Attraverso un approccio sinergico tra le amministrazioni, il Piano introduce misure concrete al fine di contrastare il fenomeno infortunistico e delle malattie professionali, rafforzando le tutele per lavoratori e imprese e contrastando il lavoro nero e il caporalato. Nello specifico, si punta a sensibilizzare e formare giovani e lavoratori, sostenere le imprese e rafforzare le tutele, contribuendo concretamente anche alla lotta al lavoro nero, irregolare, e al caporalato. L'attuazione del Piano si articolerà attraverso cinque aree strategiche: Iniziative di prevenzione e promozione;

⁶ Dati Inail - febbraio 2024

⁷ https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/commissioni/condizioni_lavoro_18/documenti_acquisiti/Contributo_CGIL.pdf

⁸ <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/osservatorio-parlamentare/attivita-dinchiesta/lattivita-di-inchiesta-parlamentare-nella-xviii-legislatura/relazione-sulle-condizioni-di-lavoro-in-italia-sullo-sfruttamento-e-sulla-sicurezza-nei-luoghi-di-lavoro-pubblici-e-privati-scheda-di-sintesi/>



Campagne informative; Programmi dedicati ai giovani; Campagne straordinarie di vigilanza; Interscambio di banche dati per la vigilanza.

Si auspica che questo provvedimento normativo permetta di superare anche le esigenze specifiche dei lavoratori stranieri che spesso sono impiegati nei settori con più elevati rischi per la sicurezza professionale. Nonostante la formazione sulla sicurezza venga garantita dai datori di lavoro, la verifica della comprensione dei rischi e delle pratiche di prevenzione, nonché il controllo sul corretto utilizzo dei dispositivi di protezione individuale viene effettuato in maniera superficiale dalle aziende.

Inoltre, considerando che i settori specifici di inserimento lavorativo ad alto rischio richiedono spesso manodopera non altamente qualificata, l'esposizione ai rischi per la salute fisica moltiplicano la vulnerabilità dei lavoratori stranieri che, in caso di infortunio sul lavoro che porti a un'invalidità anche parziale dell'individuo, li rende più esposti al rischio di estromissione dal mercato del lavoro. Pertanto, la tutela della salute fisica dei lavoratori stranieri non altamente qualificati risulta di rilevante importanza per contrastare il rischio di esclusione degli stessi dal mercato del lavoro.



2. L'irrigidimento delle leggi migratorie e lo sfruttamento: tra misure repressive e mancate prevenzione e tutela per le vittime

In questa parte ci si occupa delle interazioni tra le politiche migratorie e le dinamiche di sfruttamento lavorativo, evidenziando come le leggi restrittive e la gestione inefficace dei flussi migratori contribuiscano alla precarizzazione del lavoro e all'esclusione sociale dei migranti. Si analizza, infine, l'impatto della Legge 199/2016 sulle condizioni di vulnerabilità e sull'illegalità nel mercato del lavoro.

Politiche migratorie e mercato del lavoro: tra esclusione, precarietà, sfruttamento

Il nesso tra i regimi di governo delle migrazioni e la segmentazione e gerarchizzazione dei mercati del lavoro è ormai ampiamente riconosciuto. Tuttavia, l'approccio politico e il discorso mediatico in Italia e in Europa continuano a tenere distinti questi due ambiti⁹. Un esempio significativo di ciò sono le politiche di gestione dei flussi migratori da parte dei governi nazionali e dell'UE, dove il tema del lavoro è progressivamente scomparso dal discorso ufficiale a partire dal 2011. Nella realtà, specialmente in Italia, i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale sono stati impiegati come manodopera a basso costo in vari settori dell'economia, con o senza un regolare contratto di lavoro. Questo processo, definito come "rifugizzazione" della forza lavoro, è confermato dalle statistiche: dagli anni 2000, si è registrata un'inversione di tendenza tra i permessi rilasciati per motivi di lavoro e quelli per protezione internazionale e "umanitaria".

Le politiche e le leggi in materia di immigrazione in Europa, come in Italia, hanno un impatto diretto sulle vite delle persone immigrate; creano un sistema che non favorisce la solidarietà e la responsabilità, ma piuttosto genera divisioni e incertezze. Invece di affrontare le sfide globali con un approccio di accoglienza e condivisione, molte leggi, intrise di razzismo di matrice politica e culturale, tendono a escludere, stigmatizzare e rendere difficile, se non impossibile, l'inclusione di chi cerca una vita migliore.

La governance europea e le relative politiche sono caratterizzate da un approccio che regola la mobilità umana secondo una logica utilitaristica basata sulla produzione e circolazione delle merci e sulla crescita economica. Il legame tra la mobilità delle persone e le politiche economiche è stato un elemento centrale nel progetto di creazione del mercato unico europeo sin dalle sue origini.

L'evoluzione delle politiche europee sulla mobilità internazionale ha seguito due direttrici principali: dagli anni '90, le migrazioni sono state progressivamente inserite nel campo delle politiche di sicurezza, con un inasprimento delle misure di controllo alle frontiere e una criminalizzazione della mobilità, un processo definito dalla letteratura critica come securitarizzazione delle migrazioni; parallelamente, l'armonizzazione delle normative sulle migrazioni per lavoro, raggiunta dopo una lunga negoziazione, ha incontrato resistenze da parte degli Stati membri, riluttanti a cedere parte

⁹ Caprioglio, C., Rigo, E. (2021) Diritto, Migrazioni e Sfruttamento nell'Agricoltura Italiana in M.P. Ilaria Ippolito (a cura di), Braccia rubate dall'agricoltura. Pratiche di sfruttamento del lavoro migrante (pp. 39-64). Torino: Edizioni SEB27.



del proprio potere decisionale in un ambito considerato cruciale per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica nazionale.

Tuttavia, lo sfruttamento lavorativo non riguarda solamente i cittadini stranieri irregolari sul territorio dell'UE, ma anche i lavoratori regolarmente soggiornanti.

Spesso la precarietà del titolo di soggiorno costituisce uno dei presupposti della debolezza negoziale che spinge i lavoratori stranieri verso forme di sfruttamento lavorativo. In particolare, a partire dalla metà degli anni '90, la distonia tra le riforme della disciplina del lavoro e di quella sull'immigrazione ha accelerato la marginalizzazione di alcune fasce della popolazione migrante. Ad esempio, se da un lato la Legge 30 luglio 2002, n.189 (c.d. Bossi-Fini) ha legato il rilascio del permesso di soggiorno alla presenza di un regolare contratto di lavoro sul territorio nazionale, dall'altro, la Legge 14 febbraio 2003, n.30 (c.d. Biagi) spingeva per rendere il lavoro più flessibile agevolando le pratiche di assunzione e licenziamento.

La conseguenza è stata la precarizzazione dei rapporti di lavoro degli immigrati, soprattutto cittadini di paesi terzi, che potevano facilmente perdere la regolarità del loro soggiorno sul territorio a causa della perdita del posto di lavoro. Questa debolezza negoziale ha spinto, nel tempo, i lavoratori stranieri ad accettare forme di grave sfruttamento lavorativo che però permettevano di mantenere la regolarità del soggiorno.

La regolarizzazione del soggiorno e lo sfruttamento lavorativo

Nelle principali città italiane, i tempi di attesa per il rilascio di un permesso di soggiorno tendono a superare i 5 mesi, creando un periodo obiettivamente lungo e caratterizzato da vere e proprie sospensioni di diritti e di vite. A questo si aggiungono la ristrutturazione peggiorativa dei CAS (che non erogano più percorsi linguistici, sostegno psicologico e misure minime di orientamento al territorio) e le difficoltà di accedere all'accoglienza nei progetti SAI, con la conseguente mancanza di percorsi di accompagnamento reale. Le tempistiche molto dilatate con le quali si definiscono i procedimenti amministrativi riguardanti i rilasci dei titoli di soggiorno impattano notevolmente sulle vulnerabilità delle persone, finendo per aggravarle.

Con titoli di soggiorno della durata di soli 6 mesi, con ricevute (cedolini, ricevute di kit postali) di rinnovi/conversioni di permessi, che sono molto datate, diventa ancora più difficile accedere ai servizi e ai propri diritti (ad es. si incontrano notevoli difficoltà nella stipula di un regolare contratto di lavoro e/o di locazione, nell'apertura di un conto corrente - che è necessario per essere retribuiti in modo c.d. tracciato -, per l'iscrizione anagrafica e al SSN). Queste problematiche impattano sulla condizione di vita delle persone che sono rese ancora più fragili e, di fatto, sono spinte verso canali di iper-lavoro sfruttato, da cui è difficilissimo uscire.

Le persone immigrate, così, si ritrovano intrappolate in una condizione di vulnerabilità e invisibilità che le rende facili prede delle dinamiche di lavoro nero e irregolare. A questa condizione si aggiungono anche quelle persone che, avendo presentato richiesta di protezione speciale alla Questura prima dell'entrata in vigore del DL Cutro, si trovano da anni con una semplice ricevuta, senza alcuna certezza sullo stato della loro pratica.

Le procedure burocratiche complesse e le rigidità nei dispositivi di regolarizzazione creano una situazione di vulnerabilità che apre la porta a situazioni di illegalità e a fenomeni di sfruttamento.



Le leggi che impediscono la conversione di alcuni titoli di soggiorno in permessi di lavoro più duraturi, essenziali per garantire una maggiore stabilità e sicurezza, sono un chiaro esempio di come la burocrazia e l'assenza di soluzioni possano alimentare la precarietà e l'incertezza.

Le pratiche illegittime di sospensione nel tempo dei procedimenti amministrativi di rilascio, rinnovo/conversione dei titoli di soggiorno¹⁰, unite alla difficoltà di ottenere informazioni e all'assenza di trasparenza, generano una condizione di vita sospesa, tollerata, in bilico, dove i diritti rimangono solo sulla carta. In molti casi, le persone immigrate, pur non essendo irregolari, si trovano a essere considerate come tali, e a incontrare difficoltà nell'accesso (o nel mantenimento di accesso) a contratti di lavoro, contratti di casa e servizi sanitari. La conseguenza diretta di questa incertezza è l'indebita spinta verso il sommerso e l'illegalità.

Talvolta, le difficoltà di regolarizzazione riguardano addirittura le persone vittime di sfruttamento che hanno aderito ai programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale e sono accolte e/o prese in carico territorialmente dagli enti anti-tratta, coloro che hanno denunciato i reati di sfruttamento subiti e che stanno collaborando con le autorità giudiziarie e con le forze di polizia. Infine, i dispositivi relativi al controllo e all'esternalizzazione delle frontiere, insieme alle misure restrittive sulla protezione internazionale (quali, ad esempio, la lista dei paesi sicuri e le procedure accelerate), non solo falliscono nel garantire i diritti delle persone vulnerabili, ma le espongono a un'esperienza di marginalità che diventa terreno fertile per pratiche di sfruttamento e assoggettamento. Le riforme che hanno coinvolto le stesse Commissioni Territoriali, con l'allungarsi dei tempi di attesa, la riduzione della qualità delle audizioni, dei referral ai progetti anti-tratta, rischiano di trasformare questi luoghi da avamposti dei diritti umani a luoghi di ingiustizia sociale.

Il decreto flussi e la filiera dello sfruttamento intensivo

Il Decreto Flussi non solo si rivela inefficace nell'affrontare le reali necessità del mercato del lavoro italiano, ma alimenta un sistema che favorisce lo sfruttamento lavorativo e sociale delle persone immigrate. Queste si ritrovano in una condizione di irregolarità appena arrivate in Italia, perché, nella maggior parte dei casi, non trovano più - e non per loro responsabilità - la disponibilità all'assunzione da parte dei datori di lavoro alle cui dipendenze avrebbero dovuto lavorare. Accanto alla presenza di datori di lavoro inesistenti e di truffe ai danni di lavoratrici e lavoratori (che devono comunque essere tutelati in quanto vittime di tali reati), si assiste spesso al venir meno delle disponibilità all'assunzione della persona straniera proprio a causa dei lunghi tempi di attesa che sono intercorsi tra la presentazione della domanda e il reale ingresso della persona in Italia. Tempi non compatibili spesso con le esigenze delle aziende che, in un contesto di flessibilità e precarietà generale, non hanno più bisogno della manodopera richiesta quando questa riesce ad arrivare sul territorio italiano.

Il decreto consegna una massa enorme di persone alla filiera dello sfruttamento intensivo, confinandole in una condizione di invisibilità totale. Basti pensare che nel 2023 le domande di ingresso per lavoro erano sei volte superiori alle quote fissate (136.000), ma solo il 23% delle domande si è concretizzato in un'assunzione, normalmente precaria e temporanea. In Campania, la situazione è ancora più devastante, con solo il 3% di chi entra con un nulla-osta che riesce a

¹⁰ Quando non riescono affatto a regolarizzare la loro posizione di soggiorno, le persone immigrate si ritrovano spesso in possesso di ricevute cartacee molto datate nel tempo.



sottoscrivere un contratto di lavoro¹¹. Nella provincia di Napoli, per l'intero 2023, non si è registrato nessun contratto stagionale né non stagionale, a fronte di quasi 30.000 visti rilasciati. Le pratiche di assunzione tramite quote annuali e l'incertezza riguardante la definizione delle stesse non rispondono a un'analisi approfondita delle reali esigenze sia dei migranti che delle aziende.

Le numerose deroghe al programma triennale di ingresso, l'inefficienza del sistema burocratico, le lunghe attese per l'ingresso o la regolarizzazione, le difficoltà legate al rilascio dei permessi di soggiorno, unite alla discrezionalità delle decisioni, aggravano la condizione di vulnerabilità dei lavoratori migranti.

Questi ultimi si ritrovano, appena entrati nel nostro territorio, senza alcuno strumento di autotutela: non hanno conoscenza del contesto territoriale, né della normativa anti-caporalato, né della lingua italiana. Conoscono solo la filiera dello sfruttamento lavorativo, il ricatto dell'irregolarità e le difficoltà enormi della regolarizzazione e della procedura di asilo. All'interno degli sportelli per la presa in carico delle persone in situazioni di forte vulnerabilità psico-sociale, una gran parte delle richieste di asilo incontrate riguarda esattamente le persone entrate attraverso il decreto flussi. Secondo le nostre inchieste le persone migranti per accedere dal paese di origine alla procedura decreto flussi pagano oltre 12.000 euro per ritrovarsi, una volta arrivati in Italia, all'interno di una dinamica distorsiva di consegna, attraverso un canale pubblico, alla filiera dell'irregolarità e dello sfruttamento. Queste persone vivono la condizione del super-sfruttamento come inevitabile: la stessa costituiva, e costituisce tuttora, l'unica possibilità di mettere un tetto sulla testa, nutrirsi e disporre di qualche bene assolutamente necessario come una scheda telefonica e l'accesso a internet. In sostanza, il lavoro super sfruttato coincide quasi sempre con l'orientamento territoriale minimo di cui un migrante dispone.

Inoltre, la recente semplificazione, che consente lo svolgimento dell'attività lavorativa con solo nulla-osta, ha innescato dinamiche di sfruttamento, con il rifiuto di formalizzare il contratto di lavoro in prefettura e segnalazioni di abusi durante il lungo periodo di attesa (in alcune città italiane passano oltre 9 mesi tra l'ingresso in Italia e la convocazione in prefettura).

Questo sistema non solo non risolve il problema della carenza di manodopera, ma crea nuove forme di emarginazione, sfruttamento e corruzione. Le persone migranti finiscono così intrappolate in una condizione di "super-sfruttamento", dove l'unica possibilità di sopravvivenza è accettare condizioni di lavoro precarie e prive di diritti, con una scarsissima protezione.

La L. 199, a otto anni dalla sua emanazione. Più utile per la repressione; insufficiente rispetto alla prevenzione, ai controlli e ai rimedi

La legge 26 ottobre 2016, n.199 sulle "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo" ha portato a una modifica dell'art. 603-bis che era stato inserito nel codice penale in seguito al grande sciopero di Nardò per mezzo dell'art.12 del decreto-legge nr. 138 del 13 agosto 2011, poi convertito nella Legge 148/2011. Molti considerano questa legge come la prima proposta di legge ad hoc per superare le problematiche del caporalato e dello sfruttamento. Infatti, la formulazione originaria del 603-bis evidenziava numerosi limiti che rendevano molto difficile la repressione

¹¹ Dal dossier EroStraniero scaricabile dal link: <https://erostraniero.it/wp-content/uploads/2024/06/Ero-straniero-controcanto-sul-decreto-flussi-la-nostra-lettura-dei-dati.pdf>



penale del fenomeno dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento lavorativo. Questo è diventato evidente osservando i dati statistici concernenti i procedimenti per il reato di cui all'art. 603-bis c.p.: tra il 2011 e il 2016, vi sono state solo 24 iscrizioni di reato presso gli uffici del GIP e solamente 8 erano i procedimenti penali pendenti in fase dibattimentale.

La normativa del 2016 ha introdotto alcune importanti novità. Innanzitutto, i soggetti che vengono puniti non sono solo i caporali ma anche i datori di lavoro o, come dice la normativa, "chi utilizza, assume o impiega manodopera anche mediante l'attività di intermediazione". Inoltre, sono state introdotte delle aggravanti e delle attenuanti di reato che permettono la graduazione delle pene.

In secondo luogo, la condotta delittuosa non è circoscritta solamente ai casi di reclutamento o intermediazione avvenuti mediante violenza, minaccia o intimidazione, ma è sufficiente il reclutamento di persone per lavorare presso terzi in condizioni di sfruttamento approfittando del loro "stato di bisogno". Violenza e minaccia non vengono eliminate dal testo di legge, ma considerate come aggravanti della condotta illecita. Infatti, la legge ha esteso alle vittime di sfruttamento aggravato dall'uso di minaccia o violenza il "soggiorno per motivi di protezione sociale" previsto dall'art. 18 d.lgs. 286/1996 TUI. Tuttavia, l'astrattezza nella definizione di "stato di bisogno" ha lasciato alla magistratura il compito di trovarne un'interpretazione univoca con la sentenza Sanitransport¹² del 2021.

In terzo luogo, la legge ha reso "sempre obbligatoria, [...] la confisca delle cose che servono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto" e, ove non sia possibile, la cosiddetta confisca per equivalente. Allo stesso modo, la legge prevede come misura cautelare la possibilità di controllo giudiziario dell'azienda quando "la libera disponibilità dell'imprenditore possa aggravare o protrarre le conseguenze del reato"¹³. Nel contesto del rapporto con le imprese, la normativa ha introdotto anche il catalogo dei reati ostativi all'iscrizione alla Rete del lavoro agricolo di qualità al fine di creare uno strumento di controllo e prevenzione del lavoro nero in agricoltura.

Inoltre, la legge ha esteso alle vittime di caporalato le provvidenze del Sistema Anti-tratta. Se da un lato, questo ha permesso agli ETS incaricati di prendere in carico e accompagnare le vittime alla denuncia; dall'altro, le lunghe tempistiche necessarie per l'inserimento nei percorsi anti-tratta disincentivano il lavoratore a farsi carico della denuncia.

In conclusione, è importante sottolineare alcuni dati in merito alle inchieste e alle denunce successive all'introduzione della L. 199/2016 come vengono sintetizzate nel IV Rapporto del Laboratorio dell'"Altro diritto" - Osservatorio Placido Rizzotto sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime¹⁴.

Dal 2016 alla fine del 2023, su tutto il territorio nazionale si contano 834 inchieste sullo sfruttamento lavorativo e, di queste, 432 casi nel settore primario, 197 nel settore terziario e 155 nel settore secondario. Si registra un trend di crescita delle denunce dei lavoratori: se tra il 2016 e il 2020 si attestavano in meno del 10% dei procedimenti penali intercettati, nel 2021 sono salite oltre il 13%, e nel 2022 oltre il 18%.

Inoltre, osservando la distribuzione percentuale dei casi di sfruttamento lavorativo per aree geografiche, si manifesta una concentrazione al Sud (45%), seguito dal Nord (28%) e dal Centro

¹² Cass, pen., Sez. I, sent. 19737/2021 e Cass. pen. Sez. V, sent. 49148/2019

¹³ Art. 3 Legge 199/2016

¹⁴ <https://www.adir.unifi.it/laboratorio/index.htm>



(27%). Questa distribuzione può essere spiegata dalla preponderanza delle denunce nel settore agricolo al Sud (più del 52%) favorita da progetti specifici guidati dall'INL in collaborazione con l'OIM, mentre per gli altri settori l'emersione dallo sfruttamento lavorativo è un fenomeno ancora in fase iniziale. Inoltre, è importante sottolineare che in alcuni settori (come il comparto delle costruzioni, dei servizi di cura alla persona, della ristorazione e turistico-ricettivo) dilagano gravi situazioni di illegalità che favoriscono lo "sfruttamento sommerso".



3. Analisi del fenomeno (sommerso ed emerso)

Si esaminano i cambiamenti nelle dinamiche legate alle persone immigrate, al loro reclutamento, alle fasce d'età coinvolte e alle vulnerabilità connesse allo stato di bisogno. Inoltre, si pone attenzione sulle sfide nella presa in carico delle vittime di sfruttamento lavorativo e sull'importanza di soluzioni abitative adeguate.

Tra vulnerabilità intercettate e difficoltà di interventi

Il fenomeno dello sfruttamento lavorativo tra i migranti in Italia ha radici profonde che si estendono a vari aspetti del sistema economico, sociale e legale. Si tratta di un problema che coinvolge migliaia di persone, la cui vulnerabilità è accentuata da fattori legati alla precarietà del loro status legale, alla difficoltà di accesso a percorsi di tutela e alla mancanza di un sistema di protezione adeguato. Il fenomeno è anche aggravato dalla difficoltà di identificare e prendere in carico i casi di sfruttamento che non rientrano nelle categorie tradizionali di “tratta di esseri umani”, ma che sono altrettanto devastanti per le persone coinvolte.

L'assenza di percorsi di supporto per chi denuncia la propria condizione, unita alla difficoltà di ottenere i permessi di soggiorno previsti dagli articoli 18 e 18-ter¹⁵ del Testo Unico sull'Immigrazione, complica ulteriormente la situazione. L'emersione di questi fenomeni sta portando a una crescente presenza di uomini nelle strutture di accoglienza, senza una risposta adeguata da parte del sistema, che si dimostra rigido e poco preparato a gestire l'incremento delle richieste e le multifattorialità dei bisogni. Su questa dimensione, incide anche l'insufficienza di posti sia nei progetti SAI che nei progetti anti-tratta, aggravata inoltre dalle difficoltà delle persone già accolte di sganciarsi dai medesimi interventi e andare a vivere in autonomia per le criticità dell'abitare e le difficoltà di trovare case da locare regolarmente. La mancanza di tutele si riflette anche nelle vertenze sindacali: chi non si trova in pericolo immediato rischia comunque di essere rivittimizzato, non rientrando nei programmi di protezione esistenti. Il sistema di accoglienza, inoltre, non offre soluzioni immediate o opportunità appetibili di lavoro se non il pocket money, aggravando ulteriormente le difficoltà di chi cerca di aiutare i propri familiari, di ripagare i debiti, di sottrarsi allo sfruttamento.

Lo sfruttamento lavorativo assume forme multiple, con un impatto particolarmente forte sulle donne, che subiscono spesso sia sfruttamento sessuale che lavorativo, in contesti diversi o in successione. La transizione da un settore all'altro è comune tra le vittime, che passano dall'agricoltura all'edilizia, dalle pulizie alla ristorazione o alla logistica, a seconda della stagionalità e delle opportunità di impiego precario. Alcune donne, ad esempio, lavorano in strada nei mesi invernali nel Centro Italia e si spostano a Sud in estate per impieghi agricoli.

I settori più critici per lo sfruttamento femminile includono la ristorazione, l'agricoltura, il lavoro domestico e di cura, ma il fenomeno è presente anche in attività illegali come il traffico di droga o in settori come il manifatturiero, dove si osservano condizioni estreme (come nel caso dello sfruttamento della comunità cinese a Prato). Rispetto agli uomini, le donne subiscono livelli di sfruttamento ancora peggiori, con salari più bassi, orari di lavoro estenuanti e condizioni da cui

¹⁵ <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/4194/Vittime-di-sfruttamento-lavorativo-chi-sono-e-quando-hanno-diritto-al-permesso-di-soggiorno>



difficilmente possono sottrarsi. Nel caso del lavoro domestico, il confinamento in spazi privati rende particolarmente difficile contattare queste lavoratrici e offrire loro supporto. In città come Perugia e Terni, le operatrici del progetto antitratta cercano di intercettarle nei mercati o in altri luoghi di ritrovo, ma il numero di persone raggiunte è estremamente limitato rispetto alla vastità del fenomeno. Queste donne, inoltre, sono esposte a una serie di vulnerabilità, tra cui il rischio di perdere il lavoro – e di conseguenza l’abitazione –, la dipendenza da intermediari o agenzie, condizioni di salute spesso precarie.

Il reclutamento attraverso i visti rappresenta un ulteriore elemento critico (vedi paragrafo “Il decreto flussi e la filiera dello sfruttamento intensivo”). In molti casi, migranti magrebini sono entrati in Italia tramite i decreti flussi per lavorare nell’edilizia o nell’agricoltura, per poi scoprire che il datore di lavoro non era disponibile o si rifiutava di finalizzare l’assunzione. Questa condizione di incertezza li espone a un alto rischio di sfruttamento.

Per molti, lo sfruttamento non è necessariamente legato alla tratta di esseri umani, ma rappresenta una conseguenza diretta del percorso migratorio. L’ingresso nel sistema economico italiano, caratterizzato da una forte componente informale, porta i migranti a finire in circuiti di lavoro irregolare, spesso senza consapevolezza della loro condizione. I trafficanti, più che organizzare direttamente lo sfruttamento, lasciano intendere ai migranti che ottenere i documenti e un impiego sarà semplice una volta giunti in Italia. Tuttavia, alcuni indicatori suggeriscono che, sebbene difficile da dimostrare, in alcuni casi il percorso di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo sia presente.

Le condizioni economiche dei migranti variano anche in base alla loro origine. I cittadini provenienti dal Bangladesh, ad esempio, arrivano spesso con debiti molto elevati e subiscono minacce concrete da parte dei Dalal, gli intermediari del viaggio e/o dai creditori usurai nel loro paese. Gli individui provenienti dall’Egitto, invece, hanno debiti contratti con familiari o membri della loro cerchia sociale, mentre coloro che provengono dal Marocco temono fortemente le ritorsioni da parte degli intermediari in patria, che spesso hanno legami diretti con gli sfruttatori in Italia. Nel caso degli egiziani, inoltre, i meccanismi di reclutamento per il lavoro sfruttato sembrano avvalersi sempre più di strumenti digitali, come chat su WhatsApp e Telegram, o persino piattaforme social come TikTok, Instagram e Facebook. Un tratto comune tra molti lavoratori sfruttati è la giovane età, spesso sotto i 30 anni.

Un elemento costante che emerge è la paura diffusa tra i migranti sfruttati. Il timore nei confronti degli usurai, delle reti di trafficanti e degli stessi datori di lavoro impedisce spesso alle vittime di denunciare la propria condizione. A questo si aggiunge una forte dipendenza dai datori di lavoro, specialmente tra i bangladesi, che spesso ricevono da loro non solo un impiego, ma anche l’alloggio, l’accesso alle cure mediche e il rinnovo dei documenti.

L’intensità e la durezza dei ritmi lavorativi spingono alcuni lavoratori a fare uso di psicofarmaci come sostituti delle droghe per sostenere il carico di fatica. Inoltre, il livello di istruzione gioca un ruolo fondamentale nel determinare i tempi di emancipazione: minore è la formazione scolastica, più lungo è il percorso necessario per acquisire consapevolezza dei propri diritti e cercare di uscire dalla condizione di sfruttamento.

Molti migranti non hanno piena consapevolezza di essere sfruttati e, quando la sviluppano, faticano a fidarsi delle forze dell’ordine e delle istituzioni. La diffidenza nasce sia dalla scarsa conoscenza del sistema, sia dalla complessità delle procedure burocratiche, che appaiono poco accessibili. Inoltre, l’apprendimento della lingua italiana risulta particolarmente difficoltoso per chi lavora in agricoltura



o nell'industria, settori caratterizzati da forte isolamento; mentre, è più rapido per chi è impiegato nella ristorazione, dove il contatto con altre persone è più frequente.

L'emersione di queste situazioni di sfruttamento avviene attraverso vari canali, tra cui i contatti diretti in seguito a unità di strada, le segnalazioni da parte dei Tribunali¹⁶ o le attività degli Ispettorati del lavoro, dell'OIM e degli operatori nei centri di accoglienza. Tuttavia, le segnalazioni da parte dei servizi sociali, delle forze dell'ordine e dei sindacati restano ancora sporadiche, rendendo ancora più difficile il contrasto al fenomeno e lasciando molte vittime prive di un reale supporto.

Un modello di presa in carico. Le difficoltà delle prese in carico e della vita in autonomia

Già nel 2021, all'interno del Gruppo tematico si era sviluppato un serrato confronto sul tema della presa in carico delle persone vittime di sfruttamento lavorativo e che aveva portato alla pubblicazione, insieme al Gruppo Conversazioni meticce, del "Taccuino di conversazioni meticce sul tema della presa in carico"¹⁷.

A distanza di qualche anno, le questioni e le sfide rimangono centrali e degne di attenzione, arricchite sia dalle esperienze lavorative maturate, sia dell'evoluzione del fenomeno, e tenuto conto delle difficoltà riscontrate nella quotidianità. Rimaniamo ancorati all'idea che la definizione tradizionale di "presa in carico" non basti a cogliere la complessità del concetto, delle relazioni quanti-qualitative che entrano in gioco tra la persona sfruttata e il personale operativo di riferimento, e che necessiti, invece, un approccio multiprospettico, sensibile agli stimoli dei territori, superabile preferibilmente da una tendenza verso un concetto di "presa in carico collettiva" e di comunità. La presa in carico alla quale facciamo riferimento riguarda sia i lavoratori e le lavoratrici immigrate che vivono autonomamente, sia coloro che si trovano all'interno di progetti di accoglienza, e richiede uno sguardo ampio, un'interpretazione e un'azione flessibili che coinvolgano la comunità locale, le istituzioni e i servizi a diversi livelli. Ciò al fine di intervenire sul piano della prevenzione e sul piano "patologico", delle risposte alle esigenze delle persone che richiedono un supporto concreto e tempestivo, sia nelle fasi iniziali che in quelle più avanzate del processo di lavoro vocato all'uscita dallo sfruttamento o alla difesa a non rientrarvi.

Per quanto riguarda l'outreaching, entrano in gioco diversi aspetti che si impernano sulla capacità di entrare in contatto con le persone, di offrire alle stesse risposte rapide e concrete. Questo è un aspetto cruciale per avviare una possibile relazione di fiducia con i migranti, rendendo credibili le informazioni che vengono veicolate. In tale contesto, è fondamentale che le équipe siano composte da professionisti con competenze specifiche, come mediatori interculturali e operatori legali, per affrontare le diverse problematiche dei beneficiari. Le équipe di contatto devono evolversi per includere nuove competenze, ridefinendo l'interdipendenza tra il profilo dell'operatore sociale/educativo e le competenze specifiche di ciascun membro. Questo permette di mantenere un orizzonte di senso orientato alla costruzione della fiducia reciproca, riducendo al minimo i rischi che il lavoro si trasformi in una risposta "prestazionale" piuttosto che relazionale. Il lavoro di outreach chiede la massima flessibilità e adattabilità in termini di orari e luoghi anche in base al

¹⁶ Come nel caso del protocollo tra la rete anti tratta toscana e il Tribunale di Firenze, che ha permesso l'apertura di uno sportello a margine delle udienze

¹⁷ <https://www.cnca.it/documenti/#183-183-documenti-p2>



proprio territorio di riferimento, considerati i contesti diversi da regione a regione. In queste fasi, possono risultare utili alcuni strumenti, quali gli sportelli a bassa e bassissima soglia che rappresentano punti di accesso fondamentali, dove le persone possono rivolgersi anche senza appuntamento per risolvere esigenze immediate; sportelli che non si limitano ai contesti informali, ma che sono diffusi anche in altri luoghi strategici. Questi possono essere considerati come strumenti di “gancio”, per avviare una relazione di fiducia, aiutando a far emergere potenziali situazioni di sfruttamento che potranno essere approfondite in un secondo momento.

La suddetta dimensione dell’outreach non va letta in modo scollegato dalle attività di emersione del fenomeno, di identificazione ed eventuale presa in carico delle persone vittime di sfruttamento. Tutte vanno riportate all’interno di un graduale processo di lavoro, in cui è necessario operare una “contestualizzazione” (in questo caso più di tipo metodologico che territoriale); aspetto che emerge con forza come elemento di senso e di sviluppo del lavoro. Rispetto agli strumenti e alle metodologie utilizzati, è chiaro come il lavoro sociale di intervento sia diventato più complesso in quanto chiamato a rispondere a molteplici bisogni, a conoscere prassi e procedure diverse per la regolarizzazione, sistemi di intervento variegati, spesso calibrati in modi differenti nei territori e ancora mal comunicanti tra loro.

Gli stessi strumenti vanno ricontestualizzati in relazione al differente lavoro da effettuare con le vittime di sfruttamento lavorativo, in relazione al genere, alla gravità dello sfruttamento, alla sicurezza, allo stato di bisogno e in relazione alla soglia di accesso ai progetti/servizi. In quest’ultimo caso, va considerato ancora attuale quanto emerso nel precedente confronto del 2021, ovvero che l’utenza “sfruttamento lavorativo” spesso chiede una risposta concreta e veloce al proprio bisogno, e non necessita di protezione in art.18 (dalla soglia spesso troppo alta rispetto ai bisogni), o comunque, di essere separata dal contesto sociale ed economico in cui è emersa la condizione di sfruttamento. Tale circostanza conferma sempre di più l’importanza di un modello di presa in carico “territoriale” o di “prossimità”, che consente di attivare risposte più rapide ed efficaci, in particolare per coloro che, pur trovandosi in situazioni di grave sfruttamento, non si trovano in condizioni di pericolo tale da necessitare della protezione formale prevista dall’art. 18 D.lgs 286/98. In quest’ottica, è fondamentale fare un lavoro di lettura, conoscenza e coinvolgimento delle risorse territoriali attivabili, e delle condizioni della persona beneficiaria, avviando una riflessione ampia sulle condizioni strutturali e socio-culturali della stessa, sul suo progetto migratorio, sulla volontà di affrancamento dallo sfruttamento.

Al riguardo, bisogna anche tenere conto della scarsa fiducia dell’utenza nei confronti delle Istituzioni, a causa del cosiddetto razzismo istituzionale a cui i migranti talvolta sono esposti, seppure con diverse intensità. È necessario, dunque, restituire consapevolezza e fiducia nelle reti territoriali, sapersi porre come elemento filtrante con le reti e, laddove avvenga l’emersione e la presa in carico, avere capacità di avviare percorsi di accoglienza e reinserimento a livello sociale e lavorativo in tempi ragionevoli. Una criticità costante e trasversale attiene ai tempi di rilascio dei documenti (i percorsi di protezione sono troppo spesso premiali, legati alla denuncia, e quasi mai sociali), alla scarsità sui territori di possibilità abitative e di capacità dei territori stessi di formare professionalmente e/o inserire nel mercato del lavoro.

Per quanto riguarda l’attivazione dei percorsi di cui all’art.18 D.lgs 286/98, questa va sicuramente praticata quando necessario e, al riguardo, rimane fermo il riferimento agli indicatori “forti” che ricoprono un ruolo importante e strutturale nel nostro lavoro, in quanto ci permettono di distinguere lo sfruttamento dal grave sfruttamento e, quindi, le possibilità di accesso nel



Programma. Indicatori che vanno usati senza rigidità e con elasticità poiché vanno tenute in considerazione la complessità delle singole storie di sfruttamento e il contesto in cui si opera. D’altro canto, emerge come i servizi del programma unico ai sensi dell’art. 18 D.lgs 286/98 non sono sempre (talvolta per nulla) adatti alle persone che incontriamo. Il contesto in cui si accolgono le persone è spesso inadeguato a causa della soglia molto alta e della forte strutturazione dei programmi, e fatica a rispondere a una istanza posta dai beneficiari che è quella di lavorare sin dall’ingresso nel programma stesso.

Rispetto a questi aspetti, diventa di estrema importanza ragionare per la migliore adattabilità possibile dei progetti alle necessità e ai contesti che si presentano, nonché, al contempo, puntare all’inclusione e collaborazione tra i sistemi di intervento (ad esempio, con il sistema di accoglienza afferente alla protezione internazionale). Altresì, sono fondamentali le collaborazioni strutturate/consolidate con le Istituzioni, in particolare FF.OO., Prefetture e Procure, attraverso dei protocolli operativi “forti”, anche al fine di superare i nodi della discrezionalità nel rilascio del permesso di soggiorno per le vittime di sfruttamento. Circostanze queste che impattano significativamente sui processi di presa in carico.

La collaborazione con gli altri stakeholder territoriali nell’emersione e nelle procedure di referral

Il lavoro volto all’emersione e alla protezione delle vittime dello sfruttamento lavorativo evidenzia la necessità di riorganizzare e rilanciare l’approccio multiagenzia, ampiamente sperimentato e consolidato negli interventi rivolti alle vittime di sfruttamento. In tutte le fasi del processo di presa in carico – dall’outreach all’inclusione – le nostre organizzazioni operano in una dimensione collaborativa e di interdipendenza con attori istituzionali e non, che partecipano alla realizzazione delle attività. Per risultare efficaci, tali collaborazioni devono fondarsi su linguaggi e metodologie riconosciuti da tutti gli stakeholder coinvolti.

Sono emerse diverse considerazioni, che spaziano da una visione orientata dai macro-sistemi economici, culturali e politici in cui si inseriscono lo sfruttamento e il grave sfruttamento lavorativo, fino a una lettura territoriale del fenomeno. Questa lettura ha messo in luce differenze nei rapporti di collaborazione con gli attori locali.

Il caleidoscopio delle situazioni territoriali racconta di comparti produttivi e modalità di sfruttamento diversificati, ma soprattutto mette in evidenza rapporti di collaborazione e pratiche che, talvolta, sono molto diverse, anche quando gli attori hanno lo stesso mandato istituzionale.

Nel sistema di segnalazione e referral, il tema del mandato e della mission di soggetti come i sindacati, l’ispettorato del lavoro e le commissioni territoriali per la richiesta di protezione internazionale si intreccia con variabili territoriali molto diverse, alcune delle quali sono fortemente influenzate dalla visibilità dello sfruttamento lavorativo.

La presenza di insediamenti informali testimonia inequivocabilmente la realtà dello sfruttamento, che non può “non essere visto” e che da tempo stimola i movimenti di collaborazione tra soggetti e enti antitratto. Nei territori dove lo sfruttamento è più nascosto e frammentato, risulta più difficile attirare l’attenzione sul fenomeno e costruire attività collaborative tra chi si occupa di contrastare l’illegalità e chi si occupa di tutela e protezione, nel rispetto dei rispettivi mandati e dei quadri legislativi di riferimento.



Nel rapporto con gli interlocutori territoriali maggiormente coinvolti nel contrasto allo sfruttamento e al grave sfruttamento lavorativo (Ispettorato del Lavoro, Forze dell'Ordine, Sindacati, Categorie datoriali, Commissione per la Protezione Internazionale, Sezione Immigrazione dei Tribunali, Sistema di Accoglienza SAI e CAS, solo per citarne alcuni), i punti di criticità nelle collaborazioni risiedono principalmente nell'interpretazione delle proprie missioni e nella conseguente possibilità di sviluppare attività congiunte con i progetti antitratta.

Una riflessione importante riguarda la consapevolezza del valore delle collaborazioni formalizzate, che dovrebbero definire gli ambiti di intervento, basandosi su mandati istituzionali specifici. Tali collaborazioni dovrebbero contribuire sinergicamente e complementariamente alla realizzazione di azioni di contrasto e protezione. Il dibattito sui protocolli di collaborazione multidisciplinari evidenzia spesso la loro scarsa efficacia operativa. È necessario un lavoro continuo di manutenzione delle reti disegnate nei protocolli che, partendo dalla capacità di posizionarsi all'interno di queste reti, ne definisca e ne aggiorni modalità, alleanze e poteri. Senza un soggetto forte – singolo o collettivo – in grado di governare il processo di manutenzione delle reti, i protocolli rischiano di restare inefficaci e non operativi.

La questione abitativa

Vivere in modo continuativo in insediamenti informali e centri di accoglienza “umanitari” genera effetti complessi e interconnessi tra loro, primo tra tutti una maggiore vulnerabilizzazione sociale¹⁸. Sebbene con alcune eccezioni e senza generalizzare, questo tipo di soluzione abitativa comporta una oggettiva difficoltà nell'instaurare legami al di fuori della cerchia di persone che abitano gli stessi luoghi, frequentemente caratterizzati da marginalità, distanza dai centri urbani e spostamenti repentini delle persone. A tale condizione, si sommano ulteriori ostacoli amministrativi, tra cui la difficoltà di ottenere la residenza, requisito imprescindibile in Italia per l'accesso a diritti fondamentali quali - in alcuni casi - il permesso di soggiorno, l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, l'apertura di un conto corrente bancario. Questi effetti, attribuibili al fenomeno noto in letteratura come “effetto campo”, determinano inoltre un progressivo deterioramento della salute psicofisica degli individui coinvolti.

I progetti ministeriali vocati al contrasto dello sfruttamento lavorativo sono gli unici strumenti oggi messi in campo, e non esistono soluzioni strutturate e continuative. Permangono ancora molte criticità nella gestione dei picchi di lavoro in agricoltura, motivo per il quale sono nate le cooperative e le imprese contoterziste, da cui si genera il fenomeno dell'intermediazione. I cittadini migranti sono visti come non cittadini o come anti-cittadini, quindi come minaccia al mantenimento di un ordine sociale di cui il mondo del lavoro è parte integrante¹⁹. I migranti senza documenti, ma anche coloro che li ottengono tramite richiesta di protezione (asilo, ex art. 18 TU immigrazione, ex art. 18-ter TU immigrazione), sono sempre oggetto di esame poiché generano sospetto, irresponsabili e immorali, oppure vulnerabili e vittime, quindi medicalizzati. Accettano impieghi mal retribuiti, indebolendo le contrattazioni collettive, mettono “in pericolo” il sistema di welfare e violano i valori etici e morali dei cittadini²⁰. Le politiche di accoglienza trascurano l'agency dei migranti, i quali si

¹⁸ Ippolito, I., Perrotta, M., & Ruymarekers, Y. (2021). *Braccia rubate dall'agricoltura. Pratiche di sfruttamento del lavoro migrante* (pp. 99–101). Torino: Edizioni SEB27.

¹⁹ Khosravi, S. (2023). *Io sono confine* (pp. 194-197). Milano: Elèuthera. (Opera originale pubblicata nel 2010)

²⁰ Ibidem



ritrovano ad essere quindi “monitorati” tramite progetti finalizzati a contenere e controllare, più che a risolvere alla radice i problemi. Problemi che non possono essere affrontati con poche risorse, per i quali mancano azioni di sistema e per i quali le istituzioni sono ancora le grandi assenti.

Il problema abitativo rientra altresì all’interno di una cornice nella quale il migrante, non considerato cittadino, si trova a far fronte ad una stratificazione di problematicità legate al riconoscimento di una residenza e del diritto ad una abitazione. Vi è una strutturale precarizzazione dei percorsi di vita delle persone migranti che finiscono nei circuiti di sfruttamento proprio a causa della propria condizione di migrante, caratterizzata da irregolarità giuridiche che vanno dalla mancanza di un permesso di soggiorno all’impossibilità di accedere alla residenza. Molti di essi si trovano infatti in condizione di irregolarità o sono arrivati come richiedenti asilo, non sono pertanto considerati cittadini a pieno titolo e si trovano in una posizione di sospensione²¹. Questo ha come conseguenza una precarizzazione dei percorsi di vita di cui lavoro e abitazione, o la mancanza di essi, sono elementi fondanti. Inoltre, secondo quanto riportato dall’indagine nazionale realizzata dalla Fondazione Cittalia dell’ANCI nell’ambito del Piano InCaS – *“Inclusione dei cittadini stranieri e Contrasto allo Sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato”*, se i servizi essenziali, negli insediamenti informali, sono scarsamente presenti, gli interventi sociosanitari e, più in generale, tutti quelli finalizzati a favorire l’inclusione dei migranti, risultano praticamente assenti. Ed è comprensibile ipotizzare che la mancanza di servizi possa tradursi frequentemente in mancanza di prospettive: è difficile immaginare che possano avvenire cambiamenti sostanziali se sono completamente assenti servizi di supporto e orientamento. Questa considerazione risulta essere ancora più rilevante se si tiene presente che in oltre un insediamento su cinque abitano nuclei familiari con minori e che circa il 30% delle persone che vivono negli insediamenti informali sono rifugiati/richiedenti asilo²².

A fronte di una crescente domanda di manodopera a basso costo da parte del nostro sistema economico, generativa dei fenomeni di mobilità e stagionalità del lavoro migrante sul territorio italiano, le risposte al bisogno abitativo rimangono caratterizzate da emergenzialità. Non sono presenti soluzioni strutturali per la sistemazione abitativa dei lavoratori necessari alla produzione, non esiste una programmazione che consenta di far fronte ai fenomeni di marginalità che questo approccio produce. La carenza di soluzioni di accoglienza adeguate a far fronte al fenomeno dei flussi di lavoratori migranti stagionali in cerca di occupazione ed i meccanismi spontanei di lavoro non organizzato, costituiscono la causa principale dell’inasprimento delle condizioni degradanti vissute dalle persone migranti insieme al reale e concreto rischio di speculazioni politiche sulla “invasione degli stranieri”. Le contraddizioni che caratterizzano il mercato del lavoro in Italia, in particolare nel mercato agricolo, si pensi anche alle recenti vicende relative allo sfruttamento del lavoro migrante che hanno interessato importanti e rinomate aree geografiche del settore vitivinicolo del Nord Italia, si intersecano alle altrettanto contraddittorie politiche pubbliche in tema di accoglienza.

L’impossibilità di un inserimento abitativo regolare, che consegna le persone migranti alla filiera del lavoro nero e sfruttato, riguarda non solo la grande platea di persone invisibili con irregolarità giuridiche uscite dal percorso dei flussi o dell’asilo e dei permessi per lavoro subordinato, ma anche

²¹ Buttino, M. (2022). *Vite provvisorie. Braccianti africani nell’agricoltura globalizzata del Saluzzese*. Roma: Viella

²² https://piemonteimmigrazione.it/images/common_ground/Rapporto-INCAS-compressed.pdf



moltissime persone richiedenti asilo. Il permesso per richiesta d'asilo che ha una durata solo semestrale pur permettendo l'accesso all'iscrizione anagrafica e al lavoro, proprio per la sua natura semestrale, è difficilmente spendibile nel mercato abitativo italiano che vede una stipula di contratti abitativi prevalentemente 3+2 o 4+4. In un mercato abitativo come quello italiano che è oggi al centro del dibattito nazionale, le persone richiedenti asilo sono di fatto in una condizione di estrema marginalità e sono costrette spesso ad accettare ricatti lavorativi che prevedono l'alloggio. Tale condizione li rende oltremodo vulnerabili a soprusi e sfruttamento. Molte questure inoltre non rilasciano neanche il permesso di soggiorno per richiesta asilo, ma solo l'attestato nominativo; documento che, se rappresenta un titolo di soggiorno, non è presente in nessuna guida o modulistica utilizzata da patronato e da associazioni di datori di lavoro tra i documenti utili per la stipula del contratto di lavoro o di affitto.



4. Analisi degli strumenti di intervento e i modelli ad oggi esistenti

Si discutono i piani nazionali, il tavolo contro il caporalato, le progettualità e le esperienze sviluppate nel contesto del Rural Social Act (Avviso 1/2019) e di altri progetti

Gli strumenti di intervento a tutela delle persone vittime di sfruttamento lavorativo riguardano oggi tutti i sistemi di assistenza e accoglienza dedicati alle persone immigrate, i quali andrebbero considerati all'interno di strategie integrate tra loro e con l'assetto di protezione sociale del nostro paese.

Questa necessità è da sempre avvertita, ma è emersa in modo ancora più evidente da quando – in seguito alla Legge 199/2016 – il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha avviato una strategia nazionale di contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo, attraverso l'istituzione nel 2018 di un Tavolo Caporalato²³, quale organismo di coordinamento a livello nazionale che riunisce tutti gli Enti istituzionali coinvolti a livello nazionale e territoriale, e attraverso una serie di interventi ad hoc, tra i quali: il Piano triennale (2020-2022) di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato approvato il 20/02/2020²⁴, nell'ambito del quale sono state adottate il 07/10/2021 dalla Conferenza unificata Stato, Regioni, Province autonome ed Enti locali le “Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato”²⁵; ancora, il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso adottato il 19/12/2022 allo scopo di ampliare il contrasto al lavoro sommerso ad altri settori produttivi interessati²⁶. All'interno di questo contesto sono stati finanziati a partire dal 2019 diversi progetti allo scopo di attuare la strategia di intervento e fornire vari servizi riguardanti l'identificazione, l'assistenza, l'accompagnamento e l'inclusione socio-lavorativa delle persone migranti in situazioni di sfruttamento lavorativo.

I progetti ministeriali sul contrasto allo sfruttamento lavorativo, che negli ultimi 5 anni sono stati attivati su tutto il territorio nazionale, costituiscono ad oggi l'unico strumento messo in campo per far fronte al problema realizzando una presa in carico integrata, che non tenga conto delle sole esigenze di protezione delle vittime di grave sfruttamento lavorativo.

In un contesto nazionale caratterizzato da frammentazione e profonde differenze interne nelle dinamiche politiche e sociali e nei diversi gradi di sviluppo delle reti locali e del coinvolgimento delle

²³ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus/contrasto-allo-sfruttamento-lavorativo-e-al-caporalato/tavolo-caporalato>

²⁴ <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Triennale-contrasto-a-sfruttamento-lavorativo-in-agricoltura-e-al-caporalato-2020-2022.pdf>

²⁵ <https://www.lavoro.gov.it/priorita/pagine/linee-guida-su-identificazione-protezione-assistenza-delle-vittime-di-sfruttamento-lavorativo-in-agricoltura>

²⁶ <https://www.lavoro.gov.it/notizie/pagine/pnrr-adottato-il-piano-nazionale-emersione-lavoro-sommerso-2022-2025>



istituzioni locali sul tema, la totale mancanza di una rete con un effettivo coordinamento nazionale e di una programmazione politica rispetto al problema, produce risultati esigui a fronte di un grande dispendio di risorse. Sui territori, inoltre, si presentano con frequenza sempre maggiore conflittualità, quando non proprio rivalità, dovute alle continue sovrapposizioni di obiettivi ed azioni delle numerose progettualità, costringendo soprattutto gli enti del Terzo settore, già molto penalizzati a causa della precarietà e svalutazione che caratterizza il lavoro sociale, a competere per le risorse messe a bando. Risorse che spesso non coprono tutti gli effettivi costi che le organizzazioni devono affrontare per realizzare i progetti, caratterizzati da discontinuità che non consentono la continuità dei servizi con ripercussioni negative su utenti e lavoratori sociali.

Le persone intercettate spesso non trovano così vere risposte ai propri interrogativi e al bisogno di accompagnamento legale continuativo, al bisogno di casa o di lavoro. Negli incontri di rete avvenuti con altri partner italiani afferenti alla rete nazionale ci si domanda con quale efficacia si possano sostenere le persone se non si hanno alternative da offrire, quando a volte anche gli operatori del Terzo settore si trovano in condizioni lavorative precarie. Quando l'unico strumento è immaginare insieme nuovi percorsi, ascoltare l'altro, ripensare insieme le traiettorie.

Negli ultimi 5 anni sono state impegnate notevoli risorse in progetti finanziati con bandi europei, che hanno offerto al Terzo settore la possibilità di iniziare a lavorare sul fenomeno con un approccio nuovo, ma hanno anche creato una sovrapposizione di progettazioni, programmi e attività simili o uguali su tutto il territorio, tali da creare quasi una "competizione" tra gli enti gestori nella ricerca dei beneficiari delle diverse progettazioni.

In questo scenario, hanno operato tra il 2020 e il 2022 sul territorio nazionale, con non poche difficoltà legate al periodo pandemico, i progetti approvati dal Ministero del lavoro all'interno dell'Avviso 1/2019, finanziati con fondi FAMI e FSE, per la realizzazione di interventi di integrazione socio-lavorativa finalizzati alla prevenzione e al contrasto dello sfruttamento lavorativo e del caporalato in agricoltura.²⁷

I progetti annoveravano ampie partnership in grado di operare sulla ricerca specifica sul fenomeno, sulla formazione di reti interistituzionali, su l'outreach e la presa in carico dei beneficiari, su piani di azione locali e piani di autonomia dei migranti, sull'inclusione socio-lavorativa e il coinvolgimento delle imprese agricole di qualità, su interventi per l'abitare e quelli sul trasporto di migranti sfruttati in agricoltura, in un'ottica di integrazione dei soggetti istituzionali, della parti sociali ed economiche e dei soggetti del Terzo settore.

Nonostante gli ambiziosi impianti progettuali, tuttavia, sono emerse alcune difficoltà non di poco conto: essendo i progetti pensati sostanzialmente per effettuare delle azioni di "capacitazione" dei beneficiari e del sistema, destinati però solo a migranti cittadini paesi terzi in regola con i documenti, è stato possibile lavorare nei luoghi di vita dei beneficiari e spesso nei centri di accoglienza per migranti con diverse azioni atte a prevenire il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura, escludendo però di fatto tutte le persone vittime di grave sfruttamento lavorativo, prive di documenti o comunitarie, esposte allo sfruttamento in maniera massiva, raggiungibili spesso in luoghi di vita informali e nei luoghi di ritrovo in strada.

²⁷ Tra i più noti ricordiamo i progetti Di.Agr.A.M.M.I. Nord e Sud, Rural Social Act, Demetra, P.UN.T.A.C.CAPO., e altri ancora, ma, per un approfondimento, si veda il link: <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Dettaglio-progetto/id/16/Prevenzione-e-contrasto-dello-sfruttamento-lavorativo-in-agricoltura-Avviso-12019>.



Pur prevedendo l'emersione di fenomeni di grave sfruttamento lavorativo e caporalato tra gli indicatori, i tempi del rilascio dei permessi di soggiorno per i beneficiari che effettuavano le denunce, in percorsi concordati coi progetti antitratta territoriali, non permettevano a queste persone di usufruire di tutte le attività progettuali.

Analogamente, i tempi lunghi di rilascio dei permessi di soggiorno per i beneficiari dei centri di accoglienza, non permettevano a tutti di usufruire della totalità delle attività progettuali, ma solo delle informative sullo sfruttamento lavorativo, senza la possibilità di registrarne la partecipazione alle attività se non tramite delle note sui report delle azioni; inoltre, spesso, quando l'ente gestore dello specifico progetto territoriale non amministrava anche centri accoglienza migranti, risultava difficile collaborare con alcuni operatori e gestori della rete d'accoglienza, i quali, pur di fronte ad una calendarizzazione regolare e preventiva delle azioni, spesso non collaboravano in maniera efficace, lasciando gli operatori dei progetti con poche persone durante le attività progettuali, spesso proprio quelli appena accolti o in attesa di rilascio del permesso di soggiorno, e dunque in parte temporaneamente esclusi da buona parte delle attività progettuali.

Rispetto a questi accadimenti, emergeva dunque, in alcune aree del paese, la scarsa connessione e lo sfilacciamento della rete territoriale che, a fronte delle risorse disponibili e messe in campo dal progetto, ne sfruttava in minima parte le potenzialità.

La maggior parte di questi progetti concludeva le attività nel 2023, segnando un primo tentativo, solo in parte riuscito, di implementare le potenzialità della rete territoriale a contrasto del caporalato e dello sfruttamento lavorativo in agricoltura.

Altro importante progetto da citare è A.L.T. Caporalato!²⁸, finanziato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), e l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM). Il progetto nasce, in complementarità con il progetto SU.PR.EME.²⁹ dall'esigenza di rafforzare l'azione di contrasto allo sfruttamento lavorativo anche in ambiti diversi da quello agricolo e nelle restanti Regioni italiane. Gli interventi previsti riguardano: la formazione del personale impiegato nelle operazioni ispettive, la costituzione di task force ispettive multi-agenzia con l'affiancamento di mediatori culturali OIM, il rafforzamento delle dotazioni tecnico-strumentali a disposizione del personale e l'organizzazione di campagne di promozione e informazione rivolte ai migranti vittime di sfruttamento lavorativo. Il progetto è attualmente in corso.

Nel 2021, Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha emanato una manifestazione di interesse per la presentazione di idee progettuali per interventi di supporto all'integrazione sociale, sanitaria, abitativa e lavorativa di cittadini di Paesi terzi vittime e potenziali vittime di sfruttamento lavorativo a valere sul PON Inclusionione FSE 2014/2020 e su altre risorse nazionali o europee rivolta alle Regioni del centro-nord. Nel 2022 sono state approvate e hanno preso avvio le seguenti proposte progettuali: il progetto Common Ground - Azioni interregionali di contrasto allo sfruttamento lavorativo e di sostegno alle vittime realizzato da Regione Piemonte quale capofila, Regione Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria ed Emilia Romagna; il progetto S.O.L.e.IL - Servizi di orientamento al lavoro ed empowerment interregionale per la realizzazione e la gestione di specifici interventi mirati all'integrazione sociale, sanitaria, abitativa e lavorativa di cittadini di Paesi terzi vittime e potenziali vittime di sfruttamento lavorativo, promosso dalle Regioni Lazio, Toscana, Marche, Abruzzo; il

²⁸ <https://italy.iom.int/it/alt-caporalato>.

²⁹ <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Dettaglio-approfondimento/id/8/SUPREME-e-PIUSUPREME>.



progetto INLAV - Integrazione Lavoro - promosso dalla Regione Lombardia; il progetto CASLIS, a titolarità della Regione Sardegna; il progetto Umbria legale e sicura: interventi di supporto alla integrazione e contrasto allo sfruttamento lavorativo, a cura della Regione Umbria. L'obiettivo di questi progetti è prevenire e contrastare le distorsioni del mercato del lavoro, come il lavoro irregolare, il lavoro sommerso, il caporalato e lo sfruttamento lavorativo. Obiettivi quali il lavoro dignitoso e sicuro e la legalità, vengono perseguiti attraverso il rafforzamento di conoscenza e capacità operative dei partner e dei soggetti pubblici e privati che costituiscono le reti regionali, l'implementazione in ciascuna regione di un sistema di interventi multi-agenzia delineato nelle "Linee-Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura", approvate in Conferenza Unificata il 7 ottobre 2021, l'attivazione di interventi integrati e personalizzati di orientamento, formazione, accompagnamento al lavoro e inclusione per le potenziali vittime e le vittime di sfruttamento lavorativo.

Gli attuali interventi sullo sfruttamento lavorativo

Obiettivi specifici degli attuali progetti sono:

- strutturare e sperimentare sistemi regionali di referral a trazione pubblica in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in tutti i settori, dando attuazione al modello di intervento multi-agenzia descritto dalle "Linee-Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura";
- promuovere e rendere operative forme di collaborazione e raccordo con i diversi soggetti preposti alle attività di controllo e vigilanza in ambito lavorativo, anche con il coinvolgimento delle Direzioni Interregionali del Lavoro locali;
- attivare interventi integrati e personalizzati di orientamento, formazione, accompagnamento al lavoro e inclusione di potenziali vittime e vittime di sfruttamento lavorativo;
- promuovere crescenti livelli di consapevolezza tra amministratori pubblici, soggetti della società civile, imprese e cittadini rispetto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo e rispetto alle opportunità che favoriscono la costruzione di sistemi economici basati sulla cultura della legalità.

Anche questi progetti hanno visto la creazione di importanti partenariati su tutti i livelli, con la novità della volontà di contrastare lo sfruttamento lavorativo dei migranti cittadini di paesi terzi in tutti i settori lavorativi (non più solo in agricoltura), attraverso interventi volti all'empowerment dei destinatari diretti mediante azioni di prossimità, presa in carico globale, formazione e orientamento al lavoro, orientamento e supporto legale, sostegno all'abitare e alla mobilità, integrazione sociale e azioni di rafforzamento del sistema di governance e qualificazione dei servizi: Tavolo regionale di coordinamento, Sistema regionale di referral, creazione Punti Accesso ai Servizi, elaborazione ricerche e linee guida, formazione operatori, mediazione culturale.

La metodologia prescelta, è dunque quella della capacitazione degli attori e dei destinatari, della prossimità, dell'approccio sistemico e multi-agenzia.

Con la realizzazione dell'intervento, i cittadini dei paesi terzi hanno a disposizione strumenti che limiterebbero le loro condizioni di vulnerabilità e il sistema dei servizi regionale può essere



maggiormente qualificato ottenendo nel lungo periodo una diminuzione del fenomeno dello sfruttamento lavorativo.

Anche in questo caso, tuttavia, i progetti soffrono spesso degli stessi problemi dei precedenti, lasciando di fatto quasi esclusivamente alla rete Antitratta e al progetto A.L.T. Caporalato, gli interventi a favore delle vittime di grave sfruttamento lavorativo e caporalato irregolari o comunitarie. Su alcune aree del territorio nazionale, la rete è ancora piuttosto deficitaria in termini di integrazione e in ottica di lavoro multi agenzia. Su altre aree, invece, si rischia di non tenere conto di una rete territoriale che è già strutturata attorno a un sistema di referral, quello dell'anti-tratta che, in assenza di interventi specifici, si è sempre occupato - di fatto - anche e soprattutto di sfruttamento lavorativo.

Infine, e questo ha rappresentato un significativo problema, alcuni progetti sono stati avviati con un notevole ritardo sui tempi previsti e annunciati, in molte aree del paese.

Si è arrivati in alcune regioni, soprattutto nel centro Italia, a ritardi medi negli avvii dei progetti di circa 2 anni rispetto alla chiusura dei progetti finanziati con l'Avviso 1/2019, lasciando di fatto i potenziali beneficiari e le reti territoriali costituite, per i quali si pensavano delle attività consequenziali, in uno stato di sospensione tra varie scadenze di volta in volta rimandate nel tempo, che ha di fatto eroso e reso quasi nullo il lavoro effettuato precedentemente, costringendo spesso le reti a ripartire praticamente da zero, con un impatto importante sul terzo settore in ottica di programmazione e gestione delle attività e delle risorse.

Questa linea di progetti si avvia inoltre in un periodo storico in cui, soprattutto per quanto concerne l'obiettivo di capacitazione dei potenziali beneficiari, in molte aree del paese insistono diverse progettualità strutturate sull'empowerment della popolazione migrante proveniente da paesi terzi, con obiettivi simili se non uguali per alcuni pacchetti di azioni, con una potenziale platea di beneficiari che è sostanzialmente la stessa, essendo di fatto uguali le linee di finanziamento e i requisiti per accedere alle attività.

Questa sovrapposizione di attività simili e uguali rischia di creare confusione tra i vari progetti, laddove le reti territoriali sono già presenti o non sono ancora strutturate, e non esistono ancora protocolli d'azione per il contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo dei migranti. Inoltre si rischia di creare un vuoto importante, laddove alla chiusura di questi progetti, non seguiranno altre progettualità analoghe, o meglio ancora il rafforzamento delle reti territoriali e l'istituzione di servizi stabili territoriali a contrasto dello sfruttamento lavorativo dei migranti.



Conclusioni

Le conclusioni offrono una valutazione critica delle attuali politiche governative e propongono interventi su alcuni temi per contrastare lo sfruttamento lavorativo delle persone immigrate in un contesto più ampio di precarizzazione e disuguaglianza sociale. Si evidenzia la necessità di politiche del lavoro più inclusive e di una governance strutturata, capace di coordinare azioni efficaci e continuative. Particolare attenzione è rivolta ai temi della regolarizzazione del soggiorno e dell'accoglienza; questioni che incidono profondamente sulle condizioni di vita delle persone immigrate. Le proposte mirano a garantire diritti, dignità e tutele reali per chi è vittima o a rischio di sfruttamento.

La condizione di sfruttamento lavorativo delle persone migranti si inserisce in un quadro più ampio di precarizzazione diffusa che investe anche ampi settori del lavoro italiano. Siamo di fronte a una situazione strutturale, nella quale bassi salari, insicurezza contrattuale e perdita di prospettive non rappresentano più eccezioni, ma tratti sempre più marcati del sistema occupazionale. Questa realtà produce una precarietà esistenziale che colpisce la dignità delle persone e mina la coesione sociale. Le attuali politiche del lavoro appaiono incapaci di invertire questa tendenza: spesso si limitano a gestire l'esistente, alimentando un senso diffuso di impotenza e rassegnazione.

È urgente ripensare radicalmente le politiche occupazionali, rompendo con logiche di competizione al ribasso e sfruttamento, e investendo invece in modelli di impresa e lavoro che mettano al centro la persona, la qualità dell'occupazione e la giustizia sociale. Serve una visione capace di riconoscere il valore del lavoro come strumento di inclusione, emancipazione e costruzione del bene comune. Senza questo cambio di rotta, le disuguaglianze continueranno a crescere, e con esse le forme più estreme di marginalità e sfruttamento.

Oltre alle riforme del mercato del lavoro, per contrastare fenomeni complessi e multifattoriali come lo sfruttamento lavorativo e il caporalato, è necessario predisporre un piano nazionale di finanziamenti strutturati e continuativi, pensato per sostenere interventi specifici, multidisciplinari e di lungo periodo. Nel corso degli ultimi anni, è diventato evidente che questi fenomeni si manifestano in tutti i settori della nostra economia, con situazioni estreme di grave sfruttamento lavorativo soprattutto tra la popolazione immigrata. Tuttavia, demandare la presa in carico di queste situazioni al sistema di accoglienza CAS e SAI e al sistema anti-tratta significa non riconoscere la gravità dei fenomeni dello sfruttamento lavorativo e del caporalato che si sviluppano all'interno del nostro paese.

Inoltre, la frammentazione e l'intermittenza degli interventi sul territorio hanno reso difficile la costruzione di percorsi efficaci di emancipazione e inclusione socio-lavorativa. È quindi urgente garantire risorse stabili, governance unificata e continuità progettuale, per permettere alle persone vittime di sfruttamento di uscire da condizioni di vulnerabilità e accedere pienamente ai propri diritti.

Un elemento fondamentale per contrastare efficacemente lo sfruttamento lavorativo è la valutazione attenta e contestualizzata dei progetti e degli interventi esistenti. È indispensabile che questi siano aderenti alle specificità territoriali, in grado di dialogare con i contesti già in atto e di rispondere alle peculiarità locali. Non si può, infatti, ignorare il fatto che il fenomeno dello sfruttamento colpisce tutte le categorie di lavoratori, comprese le persone comunitarie e quelle in situazione di soggiorno irregolare, e non si può pensare che queste siano esenti da interventi mirati.



Inoltre, nonostante la presenza di numerosi fondi a livello europeo, nazionale e regionale, la mancanza di un approccio organico tra i vari livelli di intervento e l'assenza di una Governance e di coordinamento metodologico comune rischiano di ridurre l'efficacia degli sforzi. In molti casi, la sensazione è che i fondi vengano sprecati senza una chiara visione di lungo periodo, senza garanzie di complementarità con le politiche già in atto. È fondamentale, dunque, che le risorse vengano gestite in modo trasparente e responsabile, con un monitoraggio costante dell'utilizzo, per garantire che gli investimenti contribuiscano realmente a combattere lo sfruttamento e a favorire l'autonomia delle vittime.

Non è più rinviabile un intervento deciso sulla regolarizzazione del soggiorno delle persone immigrate. Sulla base delle proposte già avanzate dal CNCA, insieme al Tavolo Asilo e Immigrazione³⁰ e in linea con la Campagna Ero Straniero³¹, è necessario riformare il sistema di gestione dei flussi migratori, consentendo l'assunzione diretta di lavoratori senza vincoli di quote o settori e creando canali d'ingresso che offrano maggiore certezza di trovare lavoro e ottenere un permesso di soggiorno. Inoltre, è fondamentale introdurre una clausola di salvaguardia che permetta l'accesso al permesso di soggiorno per attesa occupazione nel caso in cui il contratto di lavoro non si formalizzi per cause non imputabili al migrante. Le persone già presenti in Italia in condizioni di soggiorno irregolare vanno regolarizzate tramite misure rapide e semplificate. Occorre anche potenziare Prefetture e Questure per garantire un'amministrazione più efficiente e snellire le procedure di ingresso.

La possibilità di convertire tutti i permessi di soggiorno in permessi per lavoro sarebbe un passo cruciale per stabilizzare i lavoratori migranti e favorire la loro inclusione. Queste proposte contribuirebbero a rafforzare la legalità, a contrastare lo sfruttamento e a promuovere una società più giusta e inclusiva.

Occorre superare il sistema straordinario di accoglienza che non prevede al suo interno una presa in carico integrata. Tale sistema di accoglienza (CAS e CPA), soprattutto dopo il Decreto Legge 20/2023 convertito con la Legge 50/2023, ha subito un regresso profondo, con l'eliminazione di servizi essenziali come l'assistenza psicologica, legale e i percorsi di alfabetizzazione. La recente Circolare n. 14100/113 del 22 gennaio 2025, che fa coincidere la fine dell'accoglienza straordinaria con il riconoscimento dello status di titolare di protezione senza prevedere una transizione verso il sistema SAI, lascia molte persone vulnerabili prive di tutela, esponendole al rischio concreto di sfruttamento lavorativo.

Queste misure, in tanti territori ed in particolare al Sud Italia, generano dinamiche di "consegna di fatto" delle persone richiedenti asilo, spesso in condizione di vulnerabilità psicologica, al sistema dello sfruttamento lavorativo e della conseguente marginalizzazione. Inoltre, questa dinamica ha abbassato ciclicamente il costo del lavoro in alcune piazze di contrattazione, specie quando si tratta di ingaggi informali e temporanei. I richiedenti asilo rappresentano infatti una delle categorie di

³⁰ Fanno parte del Tavolo Asilo e Immigrazione: A Buon Diritto, ACLI, ActionAid, Amnesty International Italia, ARCI, Agenzia Scalabriniana per la Cooperazione e lo Sviluppo, ASGI, Avvocato di Strada ONLUS, Campagna Ero Straniero, Caritas Italiana, Centro Astalli, CGIL, CIES, CIR, CNCA, Commissione Migrantes e Gpic Missionari Comboniani Italia, Comunità di Sant'Egidio, Comunità Papa Giovanni XXIII, Coordinamento Nazionale Nuove Generazioni Italiane, EMERGENCY, Europasilo, FCEI, Focus - Casa dei diritti sociali, Fondazione Migrantes, Forum per Cambiare l'Ordine delle Cose, International Rescue Committee Italia, INTERSOS, Legambiente, Medici del mondo Italia, Medici per i diritti umani, Medici Senza Frontiere, Movimento italiani senza cittadinanza, Oxfam Italia, Re.Co.Sol, Refugees Welcome Italia, Save The Children Italia, Senza Confine, SIMM, UIL, UNIRE. Invitati permanenti: UNHCR.

³¹ <https://erostraniero.it/>



persone più esposte al rischio di caporalato, ed in assenza di un sistema di accoglienza strutturato – come nel caso del SAI – non più deputato alla loro accoglienza, rischiano di costituire un vero e proprio “esercito di riserva” della filiera dello sfruttamento. Il SAI, infatti, è ad oggi l’unico sistema di accoglienza a prevedere percorsi di orientamento ed accompagnamento lavorativo. Per questo motivo ha sempre rappresentato uno dei primi strumenti territoriali di tutela dallo sfruttamento lavorativo ed a maggior ragione deve divenire quindi prassi nazionale di accoglienza e riacquistare un ruolo di riferimento. Tale necessità appare oltremodo evidente a fronte di un sistema che lo pone come strumento strutturato di rilevazione e accoglienza delle vulnerabilità.

Un ragionamento sul sistema SAI e sulla necessità di un’implementazione più diffusa e capillare non può inoltre prescindere da un aspetto del sistema stesso, ossia la sua volontarietà: i Comuni possono decidere se aderire o meno al sistema, cosa che rende lo stesso molto, troppo legato alla posizione politica dell’amministrazione locale. Inoltre, la decisione può essere presa solo in alcune finestre temporali. Il SAI sarà pure “il caposaldo ove svolgere le operazioni di accoglienza”, ma le norme sembrano ostacolarne la diffusione piuttosto che incentivarla. Per questo motivo come CNCA non possiamo che ribadire la necessità già rilanciata da molte reti nazionali di una “programmazione ordinaria degli interventi di accoglienza” da effettuarsi in base a “Quote regionali di posti ordinari ripartiti tra ogni regione in proporzione alla popolazione residente” come specifica EuropAsilo in uno dei punti delle sette tesi del 2022³².

Accanto a questi aspetti, si avverte sempre di più la necessità di attivare in modo strutturato soluzioni abitative e di accoglienza per le persone sfruttate sul lavoro, adeguate ai contesti locali e a bisogni specifici spesso caratterizzati da urgenza, temporaneità, da condizioni di multi vulnerabilità che non riescono spesso a trovare accesso e risposte nei soli progetti SAI e progetti anti-tratta e nelle loro proposte.

³² <https://europasilo.org/campagna/post/2022/4/proposte>