

ALT Caporalato: il modello multi-agenzia

Una buona prassi a livello europeo

di Marilena Micelli [*]



Il modello multi-agenzia, sperimentato con successo dall'Ispettorato Nazionale del lavoro dal 2020 al 2022, nell'ambito dei progetti ALT Caporalato! – finanziato dal Fondo per le politiche migratorie del MLPS – e SU.PR.EME. Italia – finanziato dal fondo FAMI 2014/2020 – costituirà una buona prassi a livello europeo, anche se molto resta ancora da fare.

La strategia, posta alla base di entrambi i progetti, prevede l'impiego, nelle attività di intelligence e di vigilanza, del personale delle autorità competenti, in materia di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato, e di qualificati mediatori culturali, messi a disposizione dall'Organizzazione mondiale dei migranti (OIM), con il compito di instaurare un rapporto di fiducia con i lavoratori sfruttati e di indurli a collaborare.

L'INL, nel periodo suddetto, ha organizzato e coordinato più di 200 task-force (nei settori produttivi maggiormente interessati dal fenomeno quali l'agricoltura, l'edilizia, la logistica e il manifatturiero) in tutte le Regioni di competenza – fatta eccezione per l'Emilia-Romagna, il Molise, la Sardegna, l'Umbria e la Valle d'Aosta – organizzando contingenti composti dal proprio personale ispettivo, dell'INAIL, dell'INPS, del Comando carabinieri per la tutela del lavoro e delle ASL e concordando, spesso, obiettivi e azioni con le forze dell'ordine locali.

Altro punto focale, per la costituzione delle task-force, è stato l'invio di personale ispettivo esterno, proveniente da altri Ispettorati d'Italia, in affiancamento agli ispettori locali; ciò al fine di garantire un apporto differente, di favorire il confronto, in ordine alle tecniche ispettive, e lo scambio di informazioni ed esperienze.

La validità dell'approccio proposto, con riferimento al ruolo dei mediatori culturali, trova conferma in diverse ricerche condotte negli ultimi anni dalle Istituzioni europee, che hanno segnalato il dilagare in Italia del fenomeno in questione e hanno rilevato come la diffidenza dei migranti, nei confronti degli ispettori e delle forze dell'ordine, sia un importante ostacolo da superare.

Quasi sempre gli sfruttati, infatti, sono migranti privi di permesso di soggiorno o con valido permesso di soggiorno, ma quest'ultimo è soggetto a rinnovo, pertanto, a causa dello sta-



to di necessità in cui versano, sono facilmente ricattabili e restii, per mancanza di fiducia, a ricorrere alla polizia o alla pubblica autorità e ad affidarsi al sistema giudiziario.

Tra le ricerche che maggiormente hanno contribuito a descrivere il fenomeno in questione, si segnala il report dell'European Union Agency (FRA) di settembre 2017 che ha messo in luce i **fattori di rischio** che favoriscono l'insorgere di situazioni di sfruttamento lavorativo in Italia:

- povertà e mancanza di famiglia o di una rete di protezione sociale;
- quanto descritto al punto a) implica che lo straniero tenda ad aggregarsi a gruppi di concittadini, con cui condivide lingua, usi e costumi, pertanto, il caporale spesso è uno di loro;
- il diritto a risiedere legalmente in Italia.

L'indagine, basata su interviste rivolte ai migranti, ha messo in luce che le **motivazioni**, che stanno alla base del fenomeno dello sfruttamento in Italia, sarebbero culturali e legali.

Secondo alcuni datori di lavoro, infatti, è corretto riservare al lavoratore straniero un trattamento diverso rispetto al cittadino italiano.

La necessità, inoltre, che i migranti, per ottenere un'assunzione regolare, debbano risiedere legalmente in Italia e avere il permesso di soggiorno, situazione che si ripresenta nel momento del rinnovo del provvedimento, come già evidenziato, pone il lavoratore in una situazione di estrema vulnerabilità.

Gli intervistati hanno denunciato: problemi con la retribuzione, mancanza di un contratto a norma di legge, orari di lavoro in violazione della normativa, assenza di coperture in caso di malattia, mancanza di adeguate misure di sicurezza e di salute, condizioni abitative pessime, mancanza di frequenti ed efficaci ispezioni sul lavoro.

L'arma vincente dei progetti ALT Caporalato! e SU.PR.EME. Italia, che ha reso gli interventi maggiormente efficaci rispetto a quelli proposti da altri progetti e adottati nel corso dell'attività ordinaria, pertanto, va senza dubbio ravvisata nell'aver affiancato, all'attività repressiva, l'azione di supporto dei mediatori culturali aventi il compito di: agevolare la comunicazione, descrivere ruolo e competenze dell'INL, informare i lavoratori dei propri diritti e dei sistemi di tutela previsti dall'ordinamento giuridico.

Preliminarmente, gli ispettori e i mediatori individuano lo status giuridico del lavoratore, si accertano che abbia vitto e alloggio e che non abbia necessità di cure mediche; in caso venga

riscontrato che lo stesso versi in una situazione di pericolo, vengono attivati i meccanismi di messa in protezione delle vittime con segnalazione all'anti-tratta.

Spesso, nella comunicazione di notizia di reato, vengono messi in evidenza gli elementi che possano indurre il Pubblico ministero a fornire parere favorevole per il rilascio del permesso di soggiorno speciale, previsto dagli articoli 18 e art. 22 del Testo unico sull'immigrazione.

In alcuni territori l'ottima sinergia creata fra gli ispettori, le altre forze impiegate negli accessi ispettivi e i mediatori culturali, ha determinato un circolo virtuoso, per effetto del passaparola tra i lavoratori; questi ultimi, in molti casi, infatti, si recano spontaneamente presso gli Ispettorati per denunciare.

È stato dimostrato, inoltre, che il modello multi-agenzia rappresenta lo schema ideale per la vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, com'è accaduto nel distretto tessile di Prato.

In quell'area le task-force del progetto ALT Caporalato! hanno cominciato ad operare all'indomani della morte di Luana D'Orazio e hanno progressivamente conseguito risultati notevoli in termini di intelligence, coordinamento degli interventi e risultati; sono state diverse, infatti, le sospensioni delle attività aziendali dovute a violazioni in materia di sicurezza.

La presenza costante dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, grazie alle task-force che hanno sopperito alla carenza di personale dell'ITL Prato, ha determinato l'inizio dello sgretolamento del muro di omertà, dovuto alle intimidazioni subite dai lavoratori, come descritto da diverse indagini giornalistiche e istituzionali.



Allo stesso modo sono stati importanti i risultati conseguiti nelle province di Foggia e di Caserta, dove il fenomeno in questione si presenta fortemente radicato e capillare.

Con riferimento al modello d'intervento proposto, inoltre, è opportuno rilevare che sin dagli esordi dei progetti nel 2020, gli ispettori del lavoro hanno espresso apprezzamenti per l'apporto dei mediatori culturali, in quanto hanno rilevato un miglioramento dei risultati delle ispezioni, sia in termini qualitativi che quantitativi; ciò ha indotto l'INL a siglare un protocollo d'intesa con OIM a marzo 2021, per garantire attività di supporto agli ITL anche al di fuori dell'ambito delle attività progettuali.

Anche grazie a tale strumento, che potremmo definire un moltiplicatore dei risultati positivi conseguiti con i progetti, al pari della creazione dei coordinamenti permanenti sui territori tra le diverse autorità competenti in materia, costituiti inizialmente in occasione delle task-force, il rapporto annuale dell'INL del 2021 ha evidenziato che le vittime di sfruttamento accertate dall'Ispettorato sono **2.192** (con un incremento del 18% rispetto al 2020), tra essi **380** sono stati i lavoratori provenienti da Paesi extra-UE, privi del permesso di soggiorno, **1.680** i lavoratori in nero e **418** i datori di lavoro deferiti all'Autorità giudiziaria da parte del personale ispettivo e del Comando CC Tutela Lavoro.

Dalla lettura dei dati, infine, emerge che i settori produttivi in cui si concentrano maggiormente le vittime di sfruttamento sono l'**agricoltura** (11%) e l'**industria** (3,7%).

I dati delle task-force svoltesi nel 2022 non sono ancora consolidati ma la fine delle restrizioni, dovute alla pandemia, ha consentito di

organizzare un maggior numero di task-force, circostanza che, unitamente al consolidamento del modello multi-agenzia, determinerà di sicuro un ulteriore incremento dei risultati.

Gli obiettivi ad oggi raggiunti sono incoraggianti, in quanto indicano che l'approccio adottato è corretto, ma siamo lontani dall'eradicazione del fenomeno o, semplicemente, dal suo contenimento, innanzitutto, a causa della carenza di personale.

In base all'ultimo rapporto annuale, i numeri del personale in forza presso le Amministrazioni preposte alla vigilanza in materia di lavoro, al 31 dicembre 2021, risultano essere assolutamente non proporzionati rispetto al numero di aziende attive:

- 2.294 ispettori civili dell'INL, dei quali 240 tecnici;
- 942 ispettori dell'INPS;
- 223 ispettori dell'INAIL;
- 389 militari dell'Arma, (il 10% del complessivo personale ispettivo) prevalentemente destinati a funzioni di polizia giudiziaria.

Il numero di ispettori, infatti, nonostante le immissioni in servizio previste per il 2022 e il 2023, primo, vero, segnale concreto di attenzione alle problematiche del mondo del lavoro, dopo decenni, è assolutamente insufficiente per poter garantire il controllo delle imprese operanti su tutto il territorio nazionale e assicurare il rispetto della normativa in materia di lavoro e di salute e sicurezza.

Il quadro delineato trova conferma dal rapporto di una task-force di esperti dell'ONU, che sta per essere pubblicato, di cui di recente è stata diffusa un'anteprima.



Il working group, costituito da 5 esperti, ha avuto il compito di redigere un documento, al termine di un tour che ha interessato Taranto, Foggia, la Val d'Agri, Brindisi, Prato e Roma, tra settembre e ottobre 2021, sullo stato dello sfruttamento lavorativo e dei conflitti ambientali, con indicazioni per imprese ed enti pubblici.

Il rapporto descrive condizioni di sfruttamento al limite della schiavitù nel settore manifatturiero nel distretto di Prato e nel settore agricolo nell'agro pontino e nel foggiano.

Le condizioni di lavoro e di vita dei lavoratori sfruttati vengono definite "disumane", gli stessi sono "segregati" e "discriminati"; pertanto, hanno come punto di riferimento, per qualsiasi necessità, il caporale.

Gli sforzi dello Stato risultano del tutto insufficienti, nonostante strumenti forniti dalla legislazione, come la legge n. 199 del 2016 sul caporalato e il "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020 - 2022" che si esplica anche con i progetti ALT Caporalato! e SU.PR. EME. Italia.

La legge n. 199/2016, in particolare, ha determinato un aumento del numero delle sentenze dei tribunali ma ancora non è nota la sua efficacia in termini di deterrenza.

Il report ha raccolto anche alcune segnalazioni degli ispettori in ordine all'efficacia delle norme in vigore, ad esempio la sanzione che prevede il sequestro e, quindi, la chiusura dell'attività, viene facilmente elusa in quanto il proprietario riapre l'attività con un'altra ragione sociale.

Altro *vulnus* della norma incriminatrice è da ravvisarsi, per quanto riguarda l'art. 603-bis, nella difficoltà di dimostrare la reiterazione della mancata corresponsione della retribuzione; accade, infatti, che il caporale o il datore di lavoro diano indicazioni sulle informazioni da fornire agli ispettori, in caso di accesso ispettivo, al fine di rendere carenti le dichiarazioni rese.

Il report del working group si conclude con numerose raccomandazioni rivolte allo Stato italiano che, sebbene non abbiano un'efficacia vincolante, destano allarme e non possono passare inosservate: "Il gruppo di lavoro è preoccupato per la mancanza di solidi meccanismi giudiziari e non giudiziari per cercare un rimedio efficace agli abusi dei diritti umani legati alle imprese. Ciò significa che le imprese spesso agiscono nell'impunità".

Rileva, infine, il report che l'Italia, a differenza di quasi tutti gli altri Paesi dell'Unione Europea, non si è dotata di un'Istituzione nazionale per i diritti umani (NHRI) e che, inoltre, il Punto di Contatto Nazionale (PCN) dell'OCSE, incardinato presso Ministero dello Sviluppo Economico dal 2004, è poco noto.

Altra carenza riscontrata dal working group, è l'assenza di una legge sulla due diligence obbligatoria in materia di diritti umani, come previsto dalla proposta di direttiva della Commissione europea sulla due diligence di sostenibilità delle imprese, e l'apertura di un confronto a livello internazionale sulle problematiche oggetto dell'indagine del working group. ■



Link di riferimento

- <https://www.valigiablu.it/onu-sfruttamento-lavoro-italia/>
- <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/notizie/Pagine/Pubblicata-la-relazione-attivita-INL-2021-12082022.aspx>
- Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives | European Union Agency for Fundamental Rights (europa.eu): <https://fra.europa.eu/en/country-data/2019/protecting-migrant-workers-exploitation-eu-workers-perspectives>

[*] Funzionario ispettivo in servizio presso la Direzione Centrale Tutela, Vigilanza e Sicurezza del Lavoro dell'INL – Referente del progetto "ALT Caporalato!". Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autrice e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.