

TERRAINGIUSTA

APRILE 2015 MEDICI PER I DIRITTI UMANI

Rapporto sulle condizioni di vita e di lavoro dei braccianti stranieri in agricoltura



in collaborazione con



Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione



Legal Clinic
UniRoma3



TERRAINGIUSTA

APRILE 2015 MEDICI PER I DIRITTI UMANI

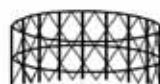
Rapporto sulle condizioni di vita e di lavoro dei braccianti stranieri in agricoltura



in collaborazione con



Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'immigrazione



Legal Clinic
UniRoma3



contatti

posta@mediciperidiritiumani.org
www.mediciperidiritiumani.org

con il sostegno di



Gli autori

Alberto Barbieri, Giulia Anita Bari, Serena Fondelli, Laura Del Matto, Mariarita Peca.

Il capitolo *L'analisi giuridica* è a cura di Asgi e Ltpd (Salvatore Fachile, Chiara Pittaluga, Enrica Rigo, Cecilia Momi).

Il team Medu sul terreno

Giulia Anita Bari (coordinamento), Serena Fondelli e Laura Del Matto (medici), Boubker El Hafian, Lamine Bodian, Rachid Bensadi, Ibrahim Guene, Mamadou Dia (mediatori culturali).

Il team Medu di Roma

Alberto Barbieri e Mariarita Peca (coordinamento), Francesca Fasciani (comunicazione), Roseli Petry (amministrazione).

Fotografia in copertina

Serena Fondelli e Mariarita Peca.

Immagini all'interno del rapporto

Fotografie del team di Medu.

Un vivo ringraziamento alla Flai-Cgil, a SOS Rosarno, alla Caritas, all'Osservatorio Migranti Basilicata, alle associazioni Fuori dal Ghetto e InMigrazione per la preziosa collaborazione; a Coldiretti, Confagricoltura e alle istituzioni locali e regionali per il costruttivo confronto; ad Anselmo Botte, Giovanna Basile, Francesco e Maria, Rosa, Giovanni, Gabriele, Giuseppe, Arturo, Toni, Nino e Gervasio per il supporto amico e costante; a Harbhajan Ghuman per la calorosa accoglienza presso il tempio sikh di Sabaudia; ad Antonello Mangano per aver contribuito con la sua analisi a questo rapporto; a Salvatore Fachile, Enrica Rigo, Chiara Pittaluga e Cecilia Momi per il percorso fatto insieme; allo staff e ai volontari del progetto *Un camper per i diritti* di Medu.

Un ringraziamento particolare alla Fondazione Con il Sud, alla Fondazione Charlemagne, alla Fondazione Nando Peretti e a Open Society Foundations per aver creduto in questo progetto e averlo sostenuto; ad Asgi e Ltpd per aver contribuito alla sua realizzazione.

Medici per i Diritti Umani desidera, infine, ringraziare tutti coloro che hanno collaborato all'indagine fornendo informazioni e testimonianze. In particolare, gli uomini e le donne, italiani, africani, bulgari, romeni incontrati in questo lungo viaggio nel Meridione d'Italia che, accettando di raccontare la propria storia, hanno contribuito in modo fondamentale alla realizzazione di questo rapporto.

Per informazioni:

Medici per i Diritti Umani Onlus

info@mediciperidirittiumani.org

www.mediciperidirittiumani.org

Medici per i Diritti Umani (MEDU) è un'organizzazione umanitaria e di solidarietà internazionale senza fini di lucro, indipendente da affiliazioni politiche, sindacali, religiose ed etniche. MEDU si propone di portare aiuto sanitario alle popolazioni più vulnerabili, nelle situazioni di crisi in Italia e all'estero, e di sviluppare, all'interno della società civile, spazi democratici e partecipativi per la promozione del diritto alla salute e degli altri diritti umani. L'azione di Medici per i Diritti Umani si basa sulla militanza della società civile, sull'impegno professionale e volontario di medici e altri operatori della salute, così come di cittadini e professionisti di altre discipline.

L'ANALISI GIURIDICA

L'impatto della Direttiva 52/2009/CE sul fenomeno dello sfruttamento lavorativo tra i braccianti agricoli

a cura di Asgi e Ltpd

1. Principi ispiratori della direttiva: tra contrasto all'immigrazione irregolare e riconoscimento dei diritti

Con il Decreto Legislativo n.109 del 2012 (conosciuto come "Legge Rosarno"), l'Italia ha recepito con ritardo⁶⁶ la Direttiva 2009/52/CE (c.d. Direttiva Sanzioni) del Parlamento Europeo e del Consiglio UE, del 18 giugno 2009, che introduce *norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare* e ha inserito, benché con alcune criticità, le disposizioni attuative della Direttiva 2009/52/CE nell'impianto normativo vigente in materia di immigrazione – decreto legislativo n. 286/1998 e successive modificazioni (Testo Unico Immigrazione).

La direttiva nasce con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione tra Stati membri nella lotta contro l'immigrazione non autorizzata e prevede l'introduzione, in tutti gli Stati membri, del generale divieto per i datori di lavoro di impiegare cittadini di paesi terzi privi di regolare permesso di soggiorno, l'introduzione di un reato penale⁶⁷ nel caso in cui l'impiego di lavoratori irregolari sia accompagnato da particolare sfruttamento, da reiterazione del comportamento vietato, riguardi l'impiego di lavoratori in numero superiore a tre o di lavoratori minorenni e quando il datore di lavoro sia consapevole che il lavoratore irregolare impiegato è vittima della tratta di esseri umani. Essa stabilisce, inoltre, la previsione di norme minime relative alle sanzioni (necessariamente efficaci, proporzionate e dissuasive⁶⁸) e ai provvedimenti da prendere nei confronti dei datori che violino il generale divieto di impiegare cittadini di paesi terzi privi di regolare permesso di soggiorno.

Questo strumento legislativo europeo è stato da molti salutato con entusiasmo perché ritenuto innovativo con riferimento agli strumenti volti al contrasto dello sfruttamento lavorativo dei migranti. Ad un'analisi più attenta, tuttavia, emerge come per il legislatore europeo il problema non sia lo sfruttamento a cui sono facilmente soggetti i migranti privi di permesso di soggiorno, quanto piuttosto l'immigrazione irregolare e la facilità di accesso al mercato del lavoro informale per i lavoratori in condizione di irregolarità.

Un incisivo ed efficace contrasto dello sfruttamento lavorativo dei migranti che, stante la condizione d'irregolari sul territorio, risultino subalterni in quanto a capacità di contrattazione e negoziazione delle condizioni di lavoro, non figura pertanto tra gli obiettivi primari della direttiva ma ne è un risultato solo eventuale.

Anche l'incentivo a denunciare i casi di grave sfruttamento lavorativo, tradotto dal legislatore nella previsione del rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo alla vittima dello sfruttamento stesso (permesso di soggiorno per motivi umanitari⁶⁹ ex art. 22 comma 12 quater T.U.Imm.) che collabori nel procedimento penale, rappresenta, in realtà, uno strumento finalizzato al conseguimento dell'obiettivo primario di rafforzare la cooperazione tra stati nella lotta contro l'immigrazione non autorizzata, piuttosto che una misura specificatamente volta al contrasto del fenomeno dello sfruttamento di lavoratori che versano in condizioni di *fragilità*.

Emerge quindi una natura ambivalente della direttiva, che da un lato cerca di andare incontro agli obblighi internazionali previsti, tra gli altri, dal Patto internazionale

66 Con riferimento al mancato tempestivo recepimento della direttiva da parte dell'Italia, deve evidenziarsi come la Commissione europea avesse avviato nel luglio 2011 - data entro la quale l'Italia avrebbe dovuto conformarsi alle disposizioni comunitarie - una procedura d'infrazione, la n. 0843/2011, contro lo Stato italiano per il mancato tempestivo recepimento della stessa.

67 Art. 9 della direttiva.

68 Art. 5 della direttiva.

69 Il permesso di soggiorno deve considerarsi rinnovabile e convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

sui diritti economici, sociali e culturali della Nazioni Unite⁷⁰, riconoscendo espressamente in capo ai lavoratori migranti alcuni diritti quali, per esempio, il diritto alle retribuzioni non percepite e ai versamenti previdenziali⁷¹, e dall'altro agisce su un fronte diverso, ossia sull'arginamento del fenomeno della migrazione irregolare rispondendo a considerazioni di carattere economico. La domanda di forza lavoro fuori dei requisiti amministrativi d'ingresso e permanenza regolare nel territorio nazionale⁷², e in generale dei vincoli di legge imposti alla libera circolazione delle persona, viene vista, infatti, dal legislatore europeo come un incentivo alle migrazioni irregolari.

2. D.lgs 109/12, un esaustivo recepimento degli strumenti introdotti dalla direttiva?

Prima del recepimento della Direttiva 2009/52/CE l'ordinamento italiano prevedeva già il principale divieto introdotto dalla direttiva, quello cioè di impiegare cittadini stranieri il cui soggiorno è irregolare. L'articolo 22, comma 12 del Testo Unico Immigrazione stabilisce infatti che l'impiego di cittadini stranieri in condizione di irregolarità costituisca un reato e che sia punito con la reclusione⁷³.

Con il D.lgs 109/12 di recepimento della direttiva, il legislatore del 2012 ha pertanto aggiornato il sopra citato articolo 22, comma 12 del T.U.Imm., con la previsione di ipotesi aggravanti nei casi in cui l'impiego di

cittadini stranieri il cui soggiorno è irregolare sia caratterizzato da *particolare sfruttamento*⁷⁴.

Le principali innovazioni introdotte dal D.lgs 109/12 possono così riassumersi:

- Il nuovo comma 12-bis introduce delle aggravanti ad effetto⁷⁵ speciale nei casi di impiego irregolare di più di tre lavoratori, di lavoratori minorenni in età non lavorativa, o nel caso di impiego irregolare accompagnato da particolare sfruttamento lavorativo, riconducibile quest'ultimo alle ipotesi di cui all'articolo 603-bis del codice penale, terzo comma⁷⁶.
- Il comma 12-ter introduce in capo al datore di lavoro, una sanzione amministrativa accessoria di tipo pecuniario⁷⁷, commisurandola al costo medio di rimpatrio del lavoratore irregolarmente presente sul territorio.
- Il comma 12-quater introduce poi la possibilità – ai sensi dell'articolo 13 della direttiva – di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari (ai sensi dell'articolo 5, comma 6 del T.U. Imm⁷⁸), allo straniero che abbia presentato denuncia di sfruttamento e che cooperi nel procedimento penale contro il datore di lavoro.

La previsione del rilascio in favore del lavoratore irregolare di un permesso di soggiorno per motivi umanitari rientra tra le misure volte ad agevolare e

70 Ai sensi dell'art. 7 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite, gli Stati firmatari hanno l'obbligo di rispettare, proteggere e realizzare "il diritto di ogni individuo di godere di giuste e favorevoli condizioni di lavoro". In particolare, tali condizioni garantirebbero: un equo salario e un'eguale remunerazione per un lavoro di eguale valore; una remunerazione che assicuri a tutti i lavoratori un'esistenza decorosa per essi e per le loro famiglie; la sicurezza e l'igiene sul luogo di lavoro; il riposo, gli svaghi, una ragionevole limitazione delle ore di lavoro, le ferie periodiche retribuite, nonché la remunerazione per i giorni festivi.

71 Si veda sul punto la sentenza della Corte di Giustizia nel caso *O. Tümer contro Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen* del 5 novembre 2014.

72 L'ingresso in Italia per motivi di lavoro subordinato non stagionale, stagionale e per lavoro autonomo avviene esclusivamente nell'ambito delle quote d'ingresso stabilite con scadenza annuale o triennale dal cosiddetto "decreto flussi". I visti d'ingresso per motivi di lavoro sono rilasciati entro i limiti di questo contingente numerico. Il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro è subordinato al possesso di un visto d'ingresso per motivi di lavoro in seguito a nulla osta all'assunzione o allo svolgimento dell'attività lavorativa rilasciato dello Sportello Unico per l'Immigrazione del territorio dove il lavoratore sarà domiciliato o dove ha luogo la sede di lavoro. Dopo l'ingresso nel territorio nazionale, il permesso di soggiorno va richiesto entro otto giorni allo Sportello Unico Immigrazione. Il permesso di soggiorno per lavoro è strettamente collegato alla sussistenza di un impiego formalmente riconosciuto comunicato dal datore di lavoro all'Inps attraverso il *modello Uni Lav*.

L'esistenza di un contratto di lavoro è la condizione per rinnovare il permesso di soggiorno negli anni successivi. In via generale la normativa prevede che lo straniero, al momento del rinnovo, debba essere in possesso dei requisiti previsti per l'ingresso.

73 Sul punto si veda anche *La tutela degli immigrati irregolari vittime di grave sfruttamento in ambito lavorativo. Diritto, Immigrazione e cittadinanza* (2010 n.4) Avv. Marco Paggi, Rivista Diritto, immigrazione e cittadinanza.

74 Per il reato ex art. 22 comma 12 T.U.Imm è prevista la pena della reclusione da sei mesi a tre anni. La pena è aumentata da un terzo alla metà se il reato è aggravato dalle circostanze di cui al comma 12 bis.

75 Sono circostanze ad effetto speciale quelle che comportano un aumento o una diminuzione della pena superiore a un terzo.

76 Reato d'intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, terzo comma recita: "Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà: 1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre; 2) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa; 3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori intermediati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro".

77 In caso di sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 22, comma 12 T.U.Imm.

78 La scelta di operare sotto la disciplina del suddetto articolo 5, comma 6, discende dall'esigenza di recepire la disposizione per la quale tali permessi debbono essere "di durata limitata", "concessi caso per caso" e "commisurata a quella dei relativi procedimenti nazionali" (cfr. considerando 27 e art. 13, comma 4 della direttiva).

incentivare la denuncia del datore di lavoro da parte del lavoratore. Si tratta, a ben vedere, di un meccanismo premiale⁷⁹ del quale non possono beneficiare tutti i lavoratori irregolarmente presenti sul territorio ma solo quelle categorie di lavoratori irregolari rientranti nella previsione normativa di cui all'art. 22, comma 12 bis, ovvero coloro i quali vivono una condizione di *particolare* sfruttamento definita dalla norma attraverso il richiamo di una delle seguenti condizioni: che i lavoratori occupati in numero superiore a tre; che si tratti di i minori in età non lavorativa; che i lavoratori siano esposti a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.

A un esame complessivo del D.lgs. 109/12 di recepimento, emergono tuttavia delle significative carenze, in termini di esaustiva trasposizione, che suggeriscono - nella misura in cui si voglia scongiurare la riapertura della procedura d'infrazione da parte della Commissione Europea⁸⁰ nei confronti dell'Italia - la necessità di un ulteriore adeguamento del quadro normativo nazionale alle disposizioni della Direttiva 2009/52/CE⁸¹.

Emergono in particolare le seguenti criticità:

1) Il recepimento delle sanzioni amministrative e finanziarie previste dalla direttiva in caso d'impiego di lavoratori irregolari è stato parziale.

In caso di violazione degli obblighi, la direttiva prevedeva sanzioni amministrative e finanziarie, quali: l'esclusione dal beneficio di prestazioni sovvenzioni e aiuti pubblici (compresi i sussidi agricoli e i fondi dell'Unione Europea gestiti dagli Stati), il rimborso di tali prestazioni, l'esclusione dalle procedure di appalti pub-

blici, la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti in cui ha avuto luogo la violazione, il ritiro temporaneo o permanente della licenza d'esercizio dell'attività economica⁸².

Nessuna di tali misure è stata adottata dal D.lgs. 109/12, pur essendo di tutta evidenza l'importanza di tale apparato sanzionatorio per gli scopi dissuasivi espressamente contemplati dalla direttiva⁸³. A oggi, l'ordinamento interno prevede, infatti, soltanto la pena accessoria⁸⁴ dell'esclusione dal ricevimento di contributi economici pubblici in caso di condanna per il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro⁸⁵ o per riduzione e mantenimento in schiavitù o in servitù⁸⁶ - limitatamente ai casi in cui lo sfruttamento ha ad oggetto prestazioni lavorative - e non anche in caso di condanna per il reato di assunzione di cittadini stranieri in condizione di irregolarità ex art.22 co.12 T.U.Imm.

Da notare in ogni caso, come la direttiva non legghi l'adozione di tali sanzioni finanziarie all'accertamento penale di un comportamento delittuoso da parte del datore di lavoro. L'approccio penalistico, che lega l'applicabilità della sanzione accessoria di tipo economico alla condanna penale del datore di lavoro, è una scelta di politica legislativa interna e non è pertanto richiesto dalla direttiva che prevede l'applicabilità delle sanzioni economiche - efficaci, proporzionate e dissuasive - come conseguenza diretta del semplice accertamento dell'assunzione da parte di un datore di lavoro di lavoratori privi di permesso di soggiorno. In nessun caso, inoltre, è previsto nella normativa interna il rimborso di agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi già percepiti.

79 Si noti la differenza rispetto alla previsione di cui all'art.18 T.U.Imm che non nasce come strumento a carattere premiale.

80 Procedura di infrazione n. 2011/0843 aperta a seguito del mancato tempestivo recepimento della direttiva da parte dell'Italia.

81 Si veda sul punto la posizione di Asgi in *Sfruttamento lavorativo dei cittadini stranieri: se il Governo non attua le misure necessarie, ricorriamo all'Ue e il documento Il Governo compia atti concreti per fare cessare subito la perdurante violazione della direttiva 2009/52/UE sullo sfruttamento lavorativo dei lavoratori stranieri*.

82 Considerando 18 e art. 7 della direttiva.

83 Si pensi, ad esempio, alla fortissima incidenza delle sovvenzioni e/o agevolazioni pubbliche nell'agricoltura, oppure alla rilevanza dell'interdizione dagli appalti nell'edilizia.

84 Art. 603 ter c.p. Pena accessoria: interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche o delle imprese, divieto di concludere contratti di appalto, di cottimo fiduciario, di fornitura di opere, beni o servizi riguardanti la pubblica amministrazione e relativi subcontratti, esclusione per un periodo di due anni da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi da parte dello Stato o di altri enti pubblici, nonché dell'Unione europea, relativi al settore di attività in cui ha avuto luogo lo sfruttamento.

85 Art. 603 bis c.p.

86 Art. 600 c.p.

2) Il mancato recepimento della sanzionabilità dell'appaltante.⁸⁷

In sede di attuazione della direttiva non sono state introdotte nell'ordinamento norme specifiche che consentano di considerare responsabile anche l'appaltante per le sanzioni economiche e amministrative eventualmente dovute dal datore di lavoro, così come previsto dall'art. 8. Secondo i lavori parlamentari, le previsioni della c.d. Legge Biagi⁸⁸ sarebbero, di per sé, sufficienti a soddisfare gli obiettivi della direttiva. Tuttavia, ai sensi dell'ordinamento italiano, è garantita la responsabilità solidale del committente imprenditore solo per quanto riguarda il pagamento della retribuzione e della contribuzione previdenziale, peraltro solamente entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto.

Non si recepisce, quindi, la previsione della punibilità dell'appaltante mediante sanzioni finanziarie, previsione che poteva essere un primo e utile passo per la ricostruzione delle responsabilità all'interno della complessa filiera produttiva agricola e un'occasione per uscire da una concezione punitiva strettamente penalistica. Anche in tale caso, infatti, la direttiva, nel prevedere la sanzionabilità finanziaria dei datori di lavoro che impiegano manodopera irregolare, prescinde dall'accertamento penale. Come già esposto, ai sensi della direttiva, per applicare le sanzioni finanziarie non è, infatti, necessario che vi sia un accertamento in merito alla commissione di un reato penale ma è sufficiente che sia accertata l'assunzione di lavoratori irregolarmente soggiornanti sul territorio⁸⁹.

3) La non univocità e organicità della definizione di sfruttamento lavorativo nel quadro giuridico interno e l'incompleto recepimento della nozione offerta dalla direttiva.

L'articolo 2 lett. i) della direttiva fornisce una definizione di "condizioni lavorative di particolare sfruttamento". Secondo il legislatore europeo, infatti, esse si ravvisano quando si è di fronte a "condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazione di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana". Ciò nonostante, l'art. 22 comma 12 bis lett. c) T.U.Imm., per definire lo sfruttamento lavorativo, rinvia al terzo comma dell'art. 603 bis del codice penale e lo cristallizza quindi in "situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro" (pericolo per lo più inteso come pericolo per la salute e molto difficile da dimostrare in sede probatoria); ovvero, casi di impiego irregolare di più di tre lavoratori, o di lavoratori minorenni in età non lavorativa. Tale circostanza denota chiaramente un recepimento volutamente incompleto e inadeguato⁹⁰ della direttiva e delinea, altresì, un quadro normativo interno del tutto privo di coerenza e organicità⁹¹.

Al fine di garantire una nozione di sfruttamento almeno coincidente con la nozione prevista dalla direttiva, sarebbe stato sufficiente richiamare, oltre che il comma terzo dell'art.603 bis, anche il comma secondo, ai sensi del quale "costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti circostanze: 1) la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo pa-

87 Considerando 22 e art. 8 direttiva "Dato l'alto numero di subappalti in certi settori interessati, è opportuno garantire che almeno l'appaltante di cui il datore di lavoro è un diretto subappaltatore possa essere considerato responsabile del pagamento di sanzioni finanziarie congiuntamente al datore di lavoro o in sua vece. [...]".

88 Ai sensi dell'art.29 secondo comma Dlgs 276/2003 "In caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento".

89 Art. 3 della direttiva: *Gli Stati membri vietano l'assunzione di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Alla violazione di tale divieto si applicano le sanzioni e i provvedimenti previsti dalla presente direttiva.*

90 Una parte della dottrina [Masera] ritiene che ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, la nozione di grave sfruttamento possa essere interpretata in senso estensivo come richiesto dal diritto comunitario e quindi in base all'art. 603 bis co. 2 c.p.: qui l'applicazione diretta della norma comunitaria e la disapplicazione di quella interna produrrebbe effetti favorevoli al destinatario (il lavoratore). Del resto, non pare potersi applicare direttamente l'art. 2 della direttiva, posto che questa non può essere direttamente applicabile dal Giudice interno ove determini effetti negativi per il destinatario (reo).

91 Si confrontino l'art. 22, co. 12 T.U.Imm, l'art. 12 co. 5 T.U.Imm. e l'art. 603 bis c.p.

lesamente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; 2) la sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; 3) la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale; 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti. Così facendo, si sarebbe dato potenzialmente accesso, al meccanismo premiale del rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, ad un numero molto maggiore di lavoratori vittime di sfruttamento e si sarebbe reso l'onere probatorio meno gravoso. Sostanzialmente, quindi, la precisa scelta di politica legislativa limita fortemente la concreta applicabilità del principale elemento innovativo contenuto nella Direttiva 2009/52/CE⁹².

4) La mancata previsione di strumenti di assistenza al lavoratore migrante e l'inefficacia dei meccanismi di agevolazione delle denunce.

L'art.13 della direttiva, impone agli Stati membri di provvedere "affinché siano disponibili meccanismi efficaci per consentire ai cittadini di paesi terzi assunti illegalmente di presentare denuncia nei confronti dei loro datori di lavoro, sia direttamente che tramite terzi" quali sindacati o associazioni, e ciò anche in funzione del recupero delle retribuzioni o delle differenze salariali maturate. La normativa nazionale non ha tuttavia previsto alcun meccanismo volto ad agevolare le denunce, al contrario, dai lavori parlamentari si evince come la possibilità di presentare la denuncia attraverso terzi non sia stata ritenuta coerente con il sistema penalistico e

sia stata pertanto bocciata. Tuttavia, un'effettiva ed efficace agevolazione delle denunce non può prescindere dalla disponibilità di misure di assistenza effettiva e prolungata alle vittime di particolare sfruttamento nella presentazione delle denunce e per la durata del procedimento penale (ad es. previsione di specifici percorsi di protezione sociale), anche in considerazione dei fondati timori di subire ritorsioni⁹³.

5) La mancata ricezione dell'obbligo d'informazione a favore del lavoratore migrante e la difficile attuazione delle attività di controllo e ispezione.

La direttiva prevede che gli Stati membri mettano in atto meccanismi in favore dei cittadini di paesi terzi assunti illegalmente volti a garantire il pagamento di ogni retribuzione arretrata anche in caso di rimpatrio volontario o forzato⁹⁴. Per rendere effettivo tale diritto, la direttiva prevede che i lavoratori stranieri ne siano messi a conoscenza con apposite campagne informative, sia per ciò che riguarda il recupero della retribuzione che per quanto riguarda il rilascio del permesso di soggiorno nel caso di denuncia e cooperazione nel procedimento penale. L'obbligo, in tal senso, non sembra essere stato attuato mancando, ad oggi, sia il decreto applicativo del Dlgs 109/12⁹⁵ che qualsiasi altro tipo intervento volto all'agevolazione dell'emersione delle vittime.

La specifica previsione di effettuare ispezioni efficaci ed adeguate sul territorio in base a scelte mirate delle aree e dei comparti produttivi a maggiore rischio di sfruttamento di migranti irregolari non ha inoltre trovato concreta applicazione. Ai sensi del considerando 28 e 30 della direttiva, ai fini di assicurare ispezioni efficaci e adeguate sul territorio, gli stati membri devono mettere

92 Sul punto si veda anche "Tutela degli immigrati irregolari e contrasto allo sfruttamento lavorativo nel Dlgs 109/2012 di recepimento della Dir 09/52/Ce. Difficoltà di interpretazione.", Avv. Marco Paggi, Rivista Diritto, immigrazione e cittadinanza (2010 n. 4).

93 Sul punto si segnala anche il progetto Asgi: *Look Out – Observatory for the protection of victims of trafficking*.

94 Ai sensi dell'art. 6 comma 2 della direttiva, "[...]Gli Stati membri mettono in atto meccanismi volti a garantire che i cittadini di paesi terzi assunti illegalmente: a) possano presentare domanda, soggetta ad un termine di prescrizione stabilito dalla legislazione nazionale, e ottenere l'esecuzione di una sentenza nei confronti del datore di lavoro per ogni retribuzione arretrata, anche nei casi di rimpatrio volontario o forzato; o b) ove previsto dalla legislazione nazionale, possano chiedere all'autorità competente dello Stato membro di avviare le procedure di recupero delle retribuzioni arretrate, senza che il cittadino di un paese terzo debba presentare domanda. I cittadini di paesi terzi assunti illegalmente sono informati sistematicamente e oggettivamente circa i loro diritti ai sensi del presente paragrafo e dell'articolo 13 prima dell'esecuzione di qualsiasi decisione di rimpatrio.

95 Ai sensi dell'art. 1 comma 3 del Dlgs 109/12, "con decreto di natura non regolamentare dei Ministri dell'interno e del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono determinati le modalità e i termini per garantire ai cittadini stranieri interessati le informazioni di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2009/52/CE."

a disposizione risorse umane in numero sufficiente. I dati trasmessi dalla Ministero del Lavoro alla Commissione Europea⁹⁶ non sono ad oggi consultabili⁹⁷ e i dati sulle ispezioni italiane che emergono dalla prima comunicazione ufficiale dalla Commissione Europea sull'applicazione della direttiva nei paesi membri⁹⁸ appaiono poco chiari e poco attendibili. Urge quindi un'implementazione su tutto il territorio nazionale di un piano di effettive e costanti verifiche sulle situazioni lavorative dei braccianti agricoli che prevenga lo sfruttamento, che contrasti effettivamente i datori di lavoro e gli intermediatori e che favorisca la collaborazione nelle indagini dei lavoratori stranieri sfruttati. In riferimento a molte delle carenze appena esposte, le commissioni parlamentari hanno spesso segnalato, in sede di discussione del progetto di legge, le carenze del provvedimento legislativo di recepimento, tuttavia il Governo ha sempre sostenuto che l'ordinamento italiano fosse già adeguato a perseguire gli scopi della direttiva⁹⁹.

3. I lavoratori migranti nel settore agricolo e l'ambito di applicazione della direttiva

L'ambito di applicazione della Direttiva 2009/52/CE si evince dal combinato disposto dell'art. 1 e dell'art. 2, lett. b). Ai sensi dell'art. 1 *"la presente direttiva vieta l'impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare al fine di contrastare l'immigrazione illegale"*. Ai sensi dell'art. 2 è irregolare lo straniero *"presente nel*

territorio di uno Stato membro che non soddisfi o non soddisfi più le condizioni di soggiorno o di residenza in tale Stato membro". Solo i migranti provenienti da paesi non europei che siano totalmente privi di titolo di soggiorno possono quindi appellarsi alla direttiva e alle norme di recepimento.

Come risulta da varie ricerche¹⁰⁰, il quadro del lavoro nelle campagne è profondamente mutato nel corso degli ultimi anni in particolare per quel che riguarda lo *status* giuridico dei lavoratori impiegati e la loro posizione contrattuale. Pochi sono oggi i lavoratori stranieri totalmente privi di titolo a risiedere sul territorio e questo spiega, in parte, lo scarso impatto della direttiva nel settore agricolo, in quanto essa è, come visto, diretta solo ai lavoratori privi di permesso di soggiorno.

Secondo alcune rilevazioni effettuate nel 2005¹⁰¹ nei medesimi territori del Sud Italia, al tempo oltre la metà dei lavoratori non era in possesso di un valido permesso di soggiorno. Tra i braccianti agricoli autorizzati a soggiornare sul territorio, il 23,4% era in possesso di un permesso per richiesta protezione internazionale¹⁰², il 18,9% era in possesso di un permesso di soggiorno per altri motivi (lavoro, studio, famiglia) e il 6,3% degli intervistati era titolare del permesso di soggiorno per asilo politico o del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Nel 2007, in Campania, addirittura il 92% del campione intervistato risultava essere in condizione di

96 Ai sensi dell'art. 14 della direttiva gli Stati membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione Europea entro il 1° Luglio di ogni anno una relazione che riporti il numero ed i risultati di ispezioni effettuate

97 Dal rapporto annuale vigilanza del 2012 della Direzione generale per le attività ispettive del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - che tuttavia è solo uno degli organi di vigilanza assieme al nucleo tutela lavoro dei Carabinieri, al nucleo ispettivo dell'INPS, alla Guardia di Finanza, alla Polizia di Stato, al nucleo ispettivo dell'INAIL - emerge che sul totale delle aziende ispezionate, pari a n. 243.847, il 63% è risultato essere irregolare. Nel periodo gennaio-dicembre 2012 sono stati trovati al lavoro, nel corso degli accertamenti ispettivi, n. 1.601 lavoratori extracomunitari privi del permesso di soggiorno, così ripartiti: n. 622 (industria); n. 544 (terziario); n. 254 (edilizia); n. 181 (agricoltura). Nel 2013 (dati rapporto annuale vigilanza 2013 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) sul totale delle aziende ispezionate, pari a n. 235.122, il 64,78% è risultato essere irregolare. Nel periodo gennaio-dicembre 2013 sono stati trovati al lavoro, nel corso degli accertamenti ispettivi, n. 1.091 lavoratori extracomunitari privi del permesso di soggiorno, di cui n. 70 nel settore agricolo. Nel 2014 (dati rapporto annuale vigilanza dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) sul totale delle aziende ispezionate, pari a 221.476, il 64,17% è risultato essere irregolare. Nel periodo gennaio-dicembre 2014, sono stati trovati al lavoro n. 1.018 lavoratori extracomunitari privi di permesso di soggiorno (in lieve flessione, del - 6,7%, a fronte di n. 1.091 accertati nel 2013), di cui n. 73 nel settore agricolo. In ogni caso, i dati elencati appaiono nel complesso incompleti e poco attendibili - se comparati con quanto emerge dalle analisi sul campo delle associazioni di tutela - e piuttosto il frutto di una carenza di attività ispettiva e di una ripartizione selettiva dei settori da ispezionare.

98 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 22.05.14. Si veda anche Asgi *Sfruttamento lavorativo dei migranti - Il report della Commissione UE*.

99 Sul punto si segnalano le osservazioni Asgi allo schema di decreto legislativo *Osservazioni allo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2009/52/CE e richiesta di audizione* e il documento Asgi: *Osservazioni allo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare* (maggio 2012).

100 *Lavoro sfruttato due anni dopo*, Amnesty International (novembre 2014).

101 *I frutti dell'ipocrisia*, Medici senza Frontiere (2005); campione: 770 persone intervistate. I dati non sono tuttavia completamente confrontabili con i dati della presente ricerca perché il campione non corrisponde ai medesimi criteri.

102 Permesso di soggiorno che non permette lo svolgimento di attività lavorativa per i primi sei mesi di rilascio.

irregolarità sul territorio; l'83% nel Lazio, il 50% in Puglia, il 90% in Calabria, 30% in Basilicata, 80% in Sicilia¹⁰³.

I dati raccolti nell'ambito del progetto Terragiusta riferiscono, al contrario, una situazione sostanzialmente diversa: in Basilicata il 92% dei braccianti agricoli risulta oggi titolare di un permesso di soggiorno. Di questi, il 44% è in possesso di un permesso di soggiorno per protezione internazionale, motivi umanitari o per richiesta protezione internazionale; il 30% è in possesso di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato. Il 5% e il 4% è titolare rispettivamente di permesso di soggiorno per motivi familiari o di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo. In Campania i lavoratori agricoli sono titolari di un regolare permesso di soggiorno nel 67% dei casi. Di questi, il 90% è titolare di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro. In Calabria il 77% dei braccianti intervistati da MEDU possiede un regolare permesso di soggiorno di cui il 73% è titolare di un permesso per protezione internazionale o per motivi umanitari. Degli 82 lavoratori agricoli intervistati nell'area dell'Agro Pontino (Lazio) soltanto un lavoratore è risultato essere privo del permesso di soggiorno mentre 7 intervistati hanno dichiarato di essersi avvalsi della sanatoria del 2012 (D.lgs. 109/12 art.5) ma di non essere a conoscenza dell'esito del procedimento amministrativo¹⁰⁴.

A questi dati, raccolti tra un campione di lavoratori provenienti soprattutto da paesi africani, bisogna poi aggiungere il dato che molti dei lavoratori impiegati in agricoltura provengono da paesi, come la Romania e la Bulgaria che oggi fanno parte dell'Unione Europea, pertanto non hanno più bisogno di un permesso di soggiorno per fare ingresso e soggiornare in Italia. I dati che risultano dalla ricerca sono, del resto, in linea con la stessa relazione tecnica al decreto legislativo 109

che preannunciava uno scarso impatto della direttiva sul quadro italiano. I dati ufficiali, riportati dalla relazione tecnica e forniti dagli ispettorati del lavoro nel 2011, parlano addirittura di un'incidenza di lavoratori privi di permesso di soggiorno pari all'1,27% sul totale delle posizioni lavorative irregolari. Questo quadro e questa tendenza appaiono infine confermati dai dati sulle espulsioni amministrative in costante calo¹⁰⁵.

I risultati della ricerca mostrano dunque come il quadro normativo sia del tutto incapace di cogliere le trasformazioni che hanno investito la composizione del lavoro agricolo negli anni. Dal momento che può riguardare solo i lavoratori privi di autorizzazione a risiedere sul territorio, la previsione del rilascio di un permesso di soggiorno umanitario alle vittime di grave sfruttamento lavorativo che denunciino la propria condizione – recepita dall'art. 22 comma 12 quater T.U.Imm.- non apporta alcun apprezzabile contributo al contrasto del complesso fenomeno dello sfruttamento lavorativo dei migranti. Del resto, analizzando i dati forniti dal Ministero dell'Interno circa il numero di permessi di soggiorno ex art. 22 comma 12 quater T.U.Imm. rilasciati dalle Questure italiane a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. 109/12, appare più che evidente che lo strumento non possa, ad oggi, considerarsi efficace.

Il Ministero dell'Interno¹⁰⁶ riporta infatti di soli otto permessi di soggiorno rilasciati nell'anno 2013. Nello specifico sono stati destinatari di un permesso di soggiorno ex art. 22 comma 12 quater D.lgs. 186/98 una cittadina albanese, un cittadino cinese, un cittadino egiziano, quattro cittadini marocchini e un cittadino pakistano. Da notare come soltanto due dei lavoratori interessati erano occupati delle zone del centro-sud Italia (Latina e Salerno). Nella stessa direzione vanno i dati relativi al primo semestre del 2014¹⁰⁷: sono sol-

103 *Una stagione all'inferno*, Medici senza Frontiere (2008). I dati non sono tuttavia completamente confrontabili con i dati della presente ricerca perché il campione non corrisponde ai medesimi criteri.

104 Si noti come in alcuni casi la regolarità amministrativa dichiarata dal migrante in relazione alla propria posizione possa basarsi su una percezione che esso stesso ha del proprio status giuridico, non sempre corrispondente alla reale situazione amministrativa.

105 Nel 2012 sono stati intercettati sul territorio 32.512 stranieri in posizione irregolare (di cui effettivamente espulsi/respinti in frontiera n. 15.232), nel 2013 sono stati intercettati sul territorio 28.024 stranieri in posizione irregolare (di cui effettivamente espulsi/respinti in frontiera n. 14.495), nel primo semestre del 2014 sono stati intercettati sul territorio 14.062 stranieri in posizione irregolare (di cui effettivamente espulsi/respinti in frontiera n. 6.663). Dati forniti dal *Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere* su richiesta dell'Università degli Studi Roma Tre, Laboratorio di Teoria a Pratica dei Diritti.

106 Dati forniti dal *Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere* su richiesta dell'Università degli Studi Roma Tre, Laboratorio di Teoria a Pratica dei Diritti.

107 Periodo di rilevazione 01.01.2014 – 31.07.2014.

tanto due i permessi di soggiorno rilasciati a lavoratori irregolari vittime di particolare sfruttamento lavorativo (un cittadino del Bangladesh impiegato a Venezia, e un cittadino del Ghana impiegato a Caserta).

Non si tratta di registrare semplicemente il fatto che la direttiva trova applicazione in pochissimi casi, ma di denunciare altresì come il doppio binario della repressione penale e della tutela della vittima sulla quale si struttura il quadro normativo non è in grado di cogliere le complessità delle relazioni produttive. Se si guarda per esempio al possesso o meno, da parte dei braccianti migranti, di un contratto per il lavoro agricolo, la maggior parte degli intervistati dichiara che il rapporto di lavoro è stato regolarmente denunciato. Tale percentuale ammonta addirittura all'86% degli intervistati nel Lazio, al 60% in Campania e al 55% in Basilicata, dove il 21% ha preferito non rispondere alla domanda.

Nella grande maggioranza dei casi, il lavoratore non ha alcuna possibilità di controllo circa il riconoscimento delle giornate effettivamente lavorate ai fini della contribuzione previdenziale e al fine della maturazione dei requisiti per l'indennità di disoccupazione, che risultano quasi sempre inferiori a quelle effettivamente lavorate, così come gli importi delle buste paga. Il contratto a

chiamata¹⁰⁸ consente, infatti, al datore di lavoro di denunciare le giornate di lavoro solo in un momento successivo, espediente che è spesso all'origine di false dichiarazioni o di vere e proprie truffe.

Inoltre, i braccianti intervistati nell'ambito del progetto Terraggiusta hanno riferito un orario medio di lavoro compreso tra le 7 ore e mezza e le 10 ore giornaliere (a fronte delle 6 ore e mezza giornaliere indicate, ad esempio, dall'art. 11 del Contratto Provinciale del Lavoro siglato a Potenza nel 2013); una paga giornaliera inferiore al minimo stabilito dai contratti collettivi provinciali¹⁰⁹ e la mancata fornitura di presidi di sicurezza. In altre parole, la presenza del contratto non garantisce, di fatto, al lavoratore il rispetto delle *giuste condizioni di lavoro*¹¹⁰ con riferimento ad orario, equo salario, sicurezza sul lavoro, riposo indicate dalla direttiva come termine di raffronto di una *palese sproporzione* con quanto assicurato ai lavoratori nazionali. Tali condizioni, tuttavia, non riguardano per l'appunto solo i lavoratori privi di permesso di soggiorno ma anche i lavoratori regolarmente soggiornanti e finanche i cittadini comunitari con contratto di lavoro che non trovano comunque tutela. Sono infine da denunciare le molteplici condizioni ambientali di grande difficoltà dei lavoratori, imputabili alla mancanza di strutture abitative adeguate, all'isolamento sociale. Tali situazioni

108 Il contratto a chiamata è una forma contrattuale diffusa in agricoltura e consiste in un contratto di lavoro subordinato con il quale il lavoratore si mette a disposizione del datore di lavoro per svolgere prestazioni di carattere discontinuo o intermittente, individuate dalla contrattazione collettiva nazionale o territoriale, ovvero per periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno. Nel contratto a chiamata senza indennità di disponibilità il datore di lavoro non è obbligato né ad assumere il lavoratore, né a corrispondergli alcuna somma per compensare la sua disponibilità. La formale stipula del contratto di lavoro a chiamata non determina effetti obbligatori fra le parti, il vero momento perfezionativo del contratto di lavoro è rinviato ad un momento successivo ed eventuale, quello in cui il datore di lavoro effettuerà la chiamata (proposta) ed il lavoratore risponderà positivamente (accettazione) svolgendo la prestazione come avviene in un normale rapporto di lavoro subordinato. Si noti che anche l'obbligo di registrazione del lavoratore nel Libro unico del Lavoro e ovviamente l'obbligo di corrispondere la retribuzione ed i conseguenti obblighi assicurativi e previdenziali, nascono solo dalla prestazione lavorativa a seguito di chiamata e non dalla sottoscrizione del contratto. Alla luce delle considerazioni che precedono, tanto l'obbligo di comunicare l'instaurazione del rapporto di lavoro (comunicazione di assunzione) al Centro per l'impiego competente, quanto l'obbligo d'informare il lavoratore degli elementi minimi del rapporto, non possono essere assolti se non dopo che sia sorta effettivamente l'obbligazione contrattuale tra le parti. Con la circolare n. 4 del 2005 il Ministero del Lavoro ha precisato che il datore di lavoro è tenuto a un'unica comunicazione preventiva online, mediante il normale modello *UniLav*, in occasione della stipula del contratto iniziale. Pertanto quello della comunicazione preventiva, senza l'indicazione dei giorni in cui si effettuerà la prestazione né della durata oraria, risulta l'unico vero obbligo giuridico per il datore di lavoro stipulante che ancora non abbia effettuato "la chiamata". Il datore di lavoro, una volta effettuata "una tantum" la comunicazione, può omettere, del tutto o parzialmente, di registrare e conseguentemente denunciare all'INPS le giornate effettivamente svolte dal lavoratore a chiamata con l'intenzione di evadere i relativi contributi. In caso d'ispezione del personale di vigilanza che accerti le effettive giornate di lavoro, se non è ancora scaduto il termine per la denuncia delle retribuzioni all'INPS di fatto non ci sarà alcuna sanzione. Si aggiunga che al lavoratore, il quale volesse ottenere giuridicamente il riconoscimento delle sue spettanze economiche e previdenziali relative al rapporto di lavoro intermittente, non basterebbe la prova della sussistenza del contratto di lavoro e della sua disponibilità a prestare l'attività a favore della controparte, ma dovrebbe dimostrare ogni singola prestazione "a chiamata", in quanto dalla semplice stipula del contratto non deriverebbe alcun diritto alla retribuzione.

109 Dai dati raccolti nella presente ricerca, si evince come la paga giornaliera del migrante bracciante agricolo possa variare, nei diversi territori del Mezzogiorno, da un minimo di 25 euro giornalieri (registrati in Calabria) a un massimo di 36 euro giornalieri (registrati in Basilicata) se considerato il pagamento a giornata o a ore – mentre la retribuzione giornaliera arriva a raggiungere anche gli 86 euro giornalieri se il sistema di retribuzione è quello del cottimo. In tal caso il bracciante è retribuito "a cassone". Ai sensi dell'art. 7 del Contratto Provinciale del Lavoro siglato da tutte le sigle sindacali dei datori di lavoro e dei braccianti agricoli nel 2013 a Potenza, "al fine di evitare lo sfruttamento dei lavoratori, soprattutto extracomunitari ed il fenomeno del caporalato", la paga deve essere di 38,82 euro giornaliera dal 1 gennaio 2013 e di 39,67 euro giornaliera a partire dal 1 gennaio 2014. Benché nel caso specifico del lavoro prestato a cottimo la retribuzione giornaliera non risulti essere inferiore al minimo stabilito dalla contrattazione collettiva - stante la grande capacità produttiva della maggioranza della manodopera migrante -, le condizioni globali di lavoro restano molto critiche, in particolare se tenuto conto delle ingenti percentuali di denaro trattenute dal caporale.

110 Si veda art. 7 Patto internazionale diritti economici, sociali e culturali Nazioni Unite.

sono difficilmente inquadrabili all'interno degli schemi delittuosi previsti dal quadro normativo e andrebbero piuttosto affrontate attraverso politiche sociali di medio e lungo periodo, fuoriuscendo dall'ottica emergenziale all'interno della quale continuano a muoversi le istituzioni locali e nazionali.

Più che di un'alternativa tra lavoro regolare e lavoro nero, il settore agricolo sembra dunque caratterizzato da un'ampia zona di lavoro grigio, sia per quanto riguarda la posizione contrattuale dei lavoratori che per la loro condizione giuridica, sempre più stratificata. Tale situazione non è facilmente inquadrabile dagli strumenti previsti dall'ordinamento, al punto che spesso sembrano prevalere risposte istituzionali *ad hoc*. È quanto accaduto, per esempio, in seguito alla rivolta di Rosarno del 2010 e alle vertenze che ne sono seguite, volte alla regolarizzazione dei braccianti migranti impiegati nel territorio calabrese e privi di un regolare titolo di soggiorno¹¹¹. Nella motivazione della Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Crotona si legge: “[...]si ravvisano gli estremi per la trasmissione degli atti al Questore per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 5 comma 6 D.lgs 286/98 posta la condizione di vulnerabilità dell'istante scaturita dal vissuto traumatico e dalle condizioni di forte disagio determinati da quanto successo a Rosarno negli ultimi anni”¹¹². Dai dati riferiti dalla stessa Commissione Territoriale nell'ambito del progetto Terragiusta, tra il 2012 e il 2013 sono stati rilasciati 460 provvedimenti motivati in questo modo.

È chiaro come una motivazione quale quella riportata¹¹³, segnali l'esigenza di mettere in campo risposte diverse da quelle previste dall'ordinamento centrate sulla repressione penale dei reati di riduzione in schiavitù e sfruttamento lavorativo (cui agli artt. 600¹¹⁴ e 603 bis¹¹⁵)

e su una tutela dei lavoratori solo eventuale e comunque subordinata al fatto di essere vittima di un reato.

4. Conclusioni

Nonostante le profonde trasformazioni che hanno investito l'agricoltura negli ultimi decenni, e in particolare la progressiva sostituzione della manodopera nazionale con manodopera migrante proveniente sia da paesi europei che extraeuropei, il settore agricolo non è stato oggetto d'interventi specifici di politica sociale o di politica del lavoro. La fase di reclutamento della manodopera è stata delegata alla politica dei flussi che, poco efficaci anche in condizioni ordinarie, è stata di fatto travolta dalla crisi economica e dalle crisi politiche internazionali degli ultimi anni. Il fabbisogno di manodopera, anche stagionale, è coperto solo in parte dagli ingressi attraverso i flussi mentre viene soddisfatto soprattutto dai cittadini di paesi di nuovo ingresso in Europa, che hanno più facilità di movimento e, in misura crescente, da richiedenti asilo, titolari di protezione internazionale, titolari di permessi umanitari e così via. Il progetto Terragiusta ha messo in luce, da un lato, la crescente stratificazione e diversità di condizione giuridica dei lavoratori migranti impiegati nel settore agricolo, dall'altro, come le condizioni di sfruttamento e di maggiore vulnerabilità non riguardino solo i lavoratori privi di permesso di soggiorno, ma anche quelli assunti sul presupposto di un'autorizzazione a risiedere sul territorio e di un contratto lavorativo, nonché gli stessi cittadini europei provenienti dai paesi di nuovo ingresso come la Romania e la Bulgaria.

In questo quadro, l'impatto della direttiva 52/2009/CE sul settore del lavoro agricolo appare del tutto trascurabile. L'impianto ambivalente della direttiva, il cui scopo è, come già ripetuto, il contrasto dell'immigrazione irregolare e non dello sfruttamento lavorativo, risulta

111 La vertenza ha coinvolto circa duecento migranti allontanati dalla piana di Gioia Tauro dalle forze dell'ordine, ed ha rivendicato per gli stessi un processo di emersione dall'irregolarità amministrativa, per le gravi violenze subite prima e durante gli scontri e per le gravi violazioni che determinavano la vita lavorativa e sociale dei migranti impiegati annualmente nella raccolta degli agrumi.

112 Commissione di Crotona decisione dell'08.08.2012.

113 Le associazioni coinvolte nella vertenza riportano di circa 150 permessi di soggiorno rilasciati in una prima fase (aprile 2011) dalle Commissioni territoriali di Roma, Caserta e Reggio Calabria e di oltre 2000 permessi di soggiorno rilasciati in una seconda fase (giugno 2012) dalle Commissioni territoriali di Caserta e Crotona. Il Laboratorio di Teoria e Pratica dei Diritti dell'Università di Roma Tre ha inoltrato formale richiesta alle Commissioni territoriali di Crotona e Caserta per conoscere il numero dei permessi di soggiorno rilasciati ai lavoratori impiegati nel settore agricolo e motivati dalla "particolare vulnerabilità" dovuta alle condizioni presenti in zone quali Rosarno. Ad oggi è pervenuta risposta ufficiale solo dalla Commissione territoriale di Crotona che riporta di 460 provvedimenti rilasciati tra il 2012 e il 2013.

114 Reato di Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù.

115 Reato d'intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.

ancor più indebolito nella sua trasposizione italiana, che riproduce e cristallizza il doppio binario della repressione penale e della tutela della vittima. Si è persa così l'occasione di recepire i pur limitati strumenti a carattere innovativo previsti dalla direttiva, come le sanzioni di natura finanziaria e amministrativa rivolte, altresì, alla ricostruzione della filiera produttiva, con la previsione della corresponsabilità dei committenti, o i meccanismi che facilitino il recupero delle retribuzioni non corrisposte.

Le tutela dei diritti dei lavoratori del settore agricolo, visti nella complessità delle relazioni produttive, - che certo non è una priorità del legislatore europeo - risulta ancora più indebolita se si guarda al quadro nazionale dove rari e poco efficaci sono stati gli interventi legislativi specifici nell'arco degli ultimi decenni. Il venir meno di ogni filtro rispetto all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, a seguito dell'abolizione del collocamento pubblico, ha lasciato il posto, nella prassi, a comportamenti illeciti diffusi. L'introduzione nel 2011 del reato di "Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro", non ha peraltro sortito grandi effetti. La previsione di alte pene edittali¹¹⁶, nonché la difficoltà a costruire il quadro probatorio¹¹⁷, escludono infatti che lo strumento penale sia adeguato a colpire comportamenti illeciti diffusi che spesso si muovono sul confine tra legalità e illegalità. Inoltre, dal momento che il reato colpisce soltanto chi si occupa dell'intermediazione e dell'organizzazione della manodopera, esso finisce per essere uno schermo per gli altri attori della catena produttiva, a partire dagli stessi datori di lavoro, che invece beneficiano dei vantaggi economici prodotti dalle condizioni di assoggettamento dei lavoratori.

La condizione di debolezza giuridica e sostanziale in cui in molti casi versa il lavoratore è determinata da una serie di fattori complessi che non sono semplicemente riconducibili alla mancanza di permesso di

soggiorno o alla condizione di parte lesa di un comportamento delittuoso. Tra le ragioni di vulnerabilità rientrano sicuramente: la generale difficoltà di un regolare accesso al mercato del lavoro, stante il fallimentare *sistema dei flussi*, e la precarietà del titolo di soggiorno concepito come interconnesso con il contratto di lavoro; la difficile rinnovabilità dei permessi di soggiorno o la convertibilità dei permessi umanitari in permessi di lavoro, stante le caratteristiche dei contratti di lavoro agricolo a chiamata; la difficoltà di accesso all'iscrizione anagrafica nei territori di lavoro, in particolare, per i lavoratori titolari di permessi di soggiorno per protezione internazionale o umanitaria e la conseguente mancanza di accesso ai servizi sociali e di sostegno¹¹⁸; la pressoché totale mancanza di campagne informative circa i diritti (retributivi, previdenziali, permesso di soggiorno ex art. 18 D ed ex art. 22, comma 12 quater) del lavoratore migrante anche privo di permesso di soggiorno; la carenza strutturale di servizi pubblici di base quali, ad esempio, il servizio di trasporto nelle zone di maggiore concentrazione di lavoro e i servizi di assistenza medica; l'inadeguato e insufficiente intervento ispettivo, in particolare con riferimento al controllo della effettiva regolarità e dell'effettivo rispetto dei contratti; la mancanza di politiche abitative specificamente rivolte ai lavoratori stagionali; l'impossibilità di richiedere il rimborso della contribuzione versata in caso di rientro nel paese di origine (introdotta con la c.d. Bossi/Fini); il divieto di svolgere attività lavorativa nel corso dei primi sei mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale.

Alla luce di quanto esposto, appare necessario concentrare gli interventi su riforme legislative che permettano l'introduzione di strumenti specificamente indirizzati al rafforzamento della posizione giuridica e sociale del lavoratore agricolo. In primo luogo, strumenti che incentivino i lavoratori provenienti sia da paesi europei che extraeuropei a richiedere e ottenere

116 Pena della reclusione da cinque a otto anni per il reato di cui all'art. 603 bis c.p.

117 L'art. 603-bis prevede in primo luogo lo svolgimento di un'attività organizzata d'intermediazione caratterizzata dallo sfruttamento dei lavoratori mediante violenza, minaccia o intimidazione. La condotta per essere sanzionata deve essere caratterizzata da un'attività con una qualche organizzazione di mezzi o di persone, non bastando un isolato episodio di sfruttamento posto in essere senza un minimo di organizzazione. Inoltre, l'attività d'intermediazione, per costituire reato, deve essere caratterizzata dallo sfruttamento dei lavoratori ed è necessaria anche l'ulteriore condizione dell'uso della violenza, della minaccia o dell'intimidazione da parte dell'autore del reato. Deve inoltre sussistere l'elemento dell'approffittamento dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori e la consapevole volontà da parte dell'autore del reato di approfittare di una condizione di debolezza o mancanza materiale o morale del soggetto passivo.

118 Si veda sul punto il documento Asgi: *Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale*.

la stipula di contratti più tutelanti e il versamento fedele dei contributi previdenziali. Ciò permetterebbe al lavoratore di accedere più facilmente al rinnovo del permesso di soggiorno, all'indennità di disoccupazione, alla fruizione del sistema previdenziale e al collocamento lavorativo senza soggiacere ai ricatti dell'organizzazione produttiva. Inoltre, appare necessario investire le istituzioni locali di obblighi rigorosi in tema di politiche abitative e di accoglienza, per superare le emergenze abitative e l'isolamento sociale.

Sul piano delle raccomandazioni, sarebbe riduttivo limitarsi a interventi correttivi del recepimento della direttiva 52/2009/CE, mentre appare opportuno dotarsi di strumenti e politiche di settore che agiscano lungo le seguenti direttrici:

- **Rispetto al quadro sanzionatorio, sarebbe opportuno limitare le sanzioni penali riservandole ai casi più gravi d'impiego di manodopera irregolare che integrano lo sfruttamento lavorativo secondo gli indici dell'art. 603 comma 2 c.p., estendendo, al contempo, per questi casi la punibilità prevista per l'intermediazione illecita e lo sfruttamento di manodopera anche all'impiego diretto da parte del datore di lavoro.** In luogo delle sanzioni penali contro l'impiego di manodopera priva di permesso di soggiorno, sarebbe auspicabile rafforzare le sanzioni amministrative e finanziarie e allargare la possibilità di comminarle alla pluralità di soggetti datoriali che compongono la filiera produttiva, in particolare, prevedendo una responsabilità solidale delle aziende committenti quando risulti rilevante il loro contributo rispetto all'organizzazione della produzione agricola. Inoltre, il quadro sanzionatorio può essere efficace solo a fronte di un'intensificata attività ispettiva, in particolare nei territori di maggiore concentrazione di manodopera stagionale. Tale attività dovrebbe essere affiancata da specifici e più efficienti meccanismi di controllo dei contratti a chiamata, nonché da strumenti semplici che consentano lavoratori di comunicare il totale delle giornate lavorative effettuate presso uno stesso datore di lavoro.
- **Il quadro sanzionatorio dovrebbe essere bilanciato da meccanismi volti a rafforzare la posizione giuridica dei lavoratori sia rispetto al diritto di risiedere sul**

territorio nazionale sia rispetto al rapporto di lavoro. In particolare sarebbe opportuno svincolare il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari (ex art. 22 comma 12 quater Dlgs 286/98) dal procedimento penale, prevedendo il rilascio dello stesso al verificarsi degli indici di sfruttamento elencati nell'art. 603 comma 2 c.p. Inoltre, sarebbe auspicabile estendere la possibilità di richiedere tale permesso di soggiorno anche a coloro che siano in possesso di altri titoli di soggiorno non rilasciati per attività lavorativa (ad es. visto per turismo, permesso di soggiorno per richiesta protezione internazionale). Al fine di agevolare e incentivare l'emersione dal lavoro nero, sarebbe auspicabile prevedere vie efficaci e rapide per il recupero delle retribuzioni, nonché una modalità facilitata per il lavoratore di registrare le giornate di lavoro effettivamente svolte. Contestualmente, si dovrebbero promuovere delle campagne informative sui vantaggi derivanti dal versamento dei contributi previdenziali anche sul versante del riconoscimento dell'indennità di disoccupazione, estendendo la possibilità di cumulo dei versamenti previdenziali con il trattamento pensionistico del proprio paese di origine e abrogando il divieto sancito dalla Legge Bossi-Fini circa la possibilità di rimborso dei contributi versati in Italia. Sarebbe poi necessario prevedere meccanismi di flessibilità che facilitino il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno anche con i contratti del settore agricolo, caratterizzati dalla stagionalità e dall'intermittenza delle prestazioni. Infine, si segnala l'opportunità di abrogare il divieto di svolgere attività lavorativa nei primi sei mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale.

- **Rispetto all'accesso ai servizi erogati dagli enti locali, è senza dubbio prioritario affrontare la mancanza di politiche abitative specificamente rivolte ai lavoratori stagionali,** questione alla quale fino ad oggi è stata riservata una gestione emergenziale (tendopoli, centri di accoglienza) e che invece dovrebbe rientrare a pieno tra le politiche sociali e del lavoro. In tale direzione, sarebbe auspicabile il coinvolgimento degli enti locali, dei datori di lavoro e delle aziende della filiera produttiva nel finanziamento dell'alloggio e del trasporto dei lavoratori stagionali

per tutta la durata della stagione di semina o raccolta. Una delle conseguenze dell'approccio emergenziale con cui è stata affrontata la questione abitativa, è il mancato accesso da parte di un gran numero di lavoratori migranti all'iscrizione anagrafica nei comuni di raccolta e la conseguente impossibilità di accedere ai servizi di sostegno disponibili. A tal fine, sarebbe auspicabile agevolare i lavoratori agricoli nella procedura di elezione di domicilio temporaneo presso l'anagrafe del luogo di lavoro, con il correlato riconoscimento dei diritti sociali e senza modificare la competenza territoriale della Questura ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno.

L'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) riunisce avvocati, docenti universitari, operatori del diritto e giuristi uniti dal 1990 per promuovere la formazione e lo studio dei problemi di carattere giuridico attinenti all'immigrazione, alla condizione dello straniero, dell'apolide e del rifugiato e alla disciplina della cittadinanza nell'ordinamento italiano ed europeo, oltre che per informare e assistere i cittadini stranieri nell'affermazione e tutela dei diritti fondamentali.

La Clinica del Diritto dell'Immigrazione e della Cittadinanza della facoltà di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre (Ltpd) assiste i migranti e i richiedenti asilo nella conoscenza dei propri diritti e nel potenziamento della loro tutela, offrendo loro un'assistenza qualificata. Inoltre, il progetto fornisce agli studenti di giurisprudenza un'occasione di formazione altamente qualificata e la possibilità di accrescere e implementare le proprie conoscenze pratiche e teoriche sulla legislazione dell'immigrazione e dell'asilo.

Il recepimento della direttiva 2009/52/CE negli Stati membri

RISPETTO DEI TERMINI DI RECEPIMENTO

Sin dalla sua adozione la Direttiva 2009/52/CE non è stata accolta dagli Stati membri con entusiasmo. Il termine per il recepimento nel quadro legislativo nazionale, fissato al 20 luglio 2011, non è stato infatti rispettato da ben 20 Stati su 27 (Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Grecia, Francia, Italia, Cipro, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Finlandia e Svezia). Il Lussemburgo, insieme all'Italia, ha previsto un periodo di transizione, durante il quale i datori di lavoro hanno avuto la possibilità di sanare situazioni illegali e regolarizzare rapporti di lavoro in corso attraverso il pagamento di una sanzione e l'adempimento di alcune condizioni fissate dai rispettivi ordinamenti.

AMBITO DI APPLICAZIONE

Alcuni Stati (Germania, Grecia, Finlandia, Francia, Malta, Romania e Svezia) hanno scelto di escludere dal divieto di assunzione "i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e il cui allontanamento è stato differito e che sono autorizzati a lavorare conformemente alla legislazione nazionale". Altri Stati Membri, al contrario, hanno esteso il divieto ai cittadini di paesi terzi il cui permesso di soggiorno non permette di svolgere attività lavorativa (Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Francia, Finlandia, Ungheria, Lituania, Malta, Romania e Svezia).

INTRODUZIONE DEL REATO PENALE

Mentre in alcuni Stati (Italia, Belgio, Francia, Finlandia, Italia, Malta, Olanda e Svezia) l'impiego di manodopera irregolarmente presente sul territorio costituisce di per sé un illecito penale, in altri Stati è necessaria la presenza di almeno una delle circostanze elencate all'art.9 (altrimenti considerate come aggravanti del reato) perché si configuri un illecito penale. Alcuni Stati hanno poi operato alcune esclusioni delle fattispecie di reato previste ex art.9 co.1 lett. a)-e). In Repubblica Ceca, Spagna e Lituania, per esempio, non sono sanzionate le "condizioni di lavoro caratterizzate da particolare sfruttamento" (lett. c), mentre in Romania non è prevista la punibilità nel caso in cui il datore di lavoro sia consapevole che il lavoratore impiegato è vittima di tratta (lett. d).

PERMESSO DI SOGGIORNO TEMPORANEO DI NATURA PREMIALE

Dieci Stati (Austria, Germania, Grecia, Spagna, Ungheria, Italia, Lussemburgo, Svezia, Slovenia e Slovacchia) prevedono il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo.

SANZIONI AMMINISTRATIVE

Non tutte le sanzioni amministrative di natura economica sono state ugualmente inserite nelle legislazioni nazionali. Alcuni stati, come il Belgio, la Grecia, la Finlandia e l'Italia, hanno optato, per lo più, per un recepimento parziale delle sanzioni amministrative. Al contrario, Austria, Cipro e Slovacchia hanno recepito tutte le tipologie di sanzioni previste dall'art.7 e aggiunto la possibilità di redigere in forma pubblica una lista dei datori di lavoro condannati per la violazione di una delle fattispecie in elenco all'art.9.

RECUPERO DELLE RETRIBUZIONI NON CORRISPOSTE

Ad eccezione di Malta, Lussemburgo e Paesi Bassi, tutti gli Stati si sono dotati di meccanismi in grado di facilitare la tutela dei diritti del lavoratore, non tutti hanno tuttavia previsto la possibilità che associazioni o sindacati possano agire in rappresentanza o in supporto del cittadino straniero nei procedimenti civili o amministrativi. Si distinguono per la reale volontà di semplificare la burocrazia e di facilitare la realizzazione di tale previsione legislativa, la Francia, la Grecia e il Belgio. In particolare, la Francia ha espressamente demandato il compito di riscuotere la retribuzione eventualmente non corrisposta ad uno specifico ufficio della pubblica amministrazione (Office Français pour l'Immigration et l'Intégration).

OBBLIGO DI ISPEZIONI EFFICACI ED ADEGUATE

Non tutti gli Stati si sono attivati per adempiere l'obbligo delle ispezioni, infatti nel 2013, solo nove Stati membri hanno fatto pervenire, in tempo utile, alla Commissione Europea le relazioni sul numero delle ispezioni effettuate (Finlandia, Francia, Ungheria, Lituania, Lettonia, Polonia, Romania, Repubblica Slovacca, Repubblica Slovena), con conseguenti procedimenti di (pre)infrazione nei confronti degli Stati inadempienti. Nonostante l'adempimento tardivo dei governi, i dati raccolti sono spesso incompleti e basati su differenti metodi di acquisizione il che limita notevolmente la possibilità di comparazione e analisi dei risultati.



contatti

posta@mediciperidirittiumani.org
www.mediciperidirittiumani.org

con il sostegno di

