

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 2/2019

### INTERMEDIAZIONE ILLECITA E SFRUTTAMENTO LAVORATIVO: PRIME APPLICAZIONI DELL'ART. 603-BIS C.P.

di Chiara Stoppioni

***Abstract:** Lo sfruttamento lavorativo incide negativamente sul corretto funzionamento del mercato del lavoro e, al tempo stesso, costituisce una grave violazione della dignità umana. Questa è la ragione per cui nel 2011, all'art. 603-bis c.p., il legislatore ha introdotto una fattispecie penale ad hoc, rubricata «intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro» ed inizialmente incentrata sulla sola repressione del caporalato. Con l. 199/2016 il previgente testo normativo è stato profondamente modificato: in particolare, si è attribuita alla fattispecie una portata applicativa più ampia, rendendo punibile anche il semplice utilizzo dei lavoratori in condizioni di sfruttamento e consentendo l'attivazione, in favore delle vittime, del percorso di integrazione sociale previsto all'art. 18 d.lgs. 286/1998. A partire da una ricerca dell'Osservatorio sullo sfruttamento lavorativo costituito presso il Centro di ricerca interuniversitario «L'altro diritto», che sta monitorando cinquantacinque procedimenti penali relativi ad episodi di sfruttamento su tutto il territorio nazionale, il contributo propone una riflessione sull'utilizzo della fattispecie prima e dopo la novella rapportato alle caratteristiche del fenomeno ed alla necessità di integrare tale strategia repressiva con misure di protezione in favore delle vittime.*

***Abstract:** Labour exploitation is a practice that negatively affects the proper functioning of the labour market and, at the same time, integrates a serious violation of human dignity. Due to that fact, in 2011 the Italian legislator has introduced in art. 603-bis of the Criminal Code a new ad hoc criminal provision entitled «illicit intermediation and exploitation of labour». Initially, It focused just on the repression of illicit intermediation between labor supply and demand. Subsequently, with the law n. 199 of 2016, the legislator has intervened on the previous legislative text, attributing to the criminal provision a broader scope of application. It made the simple use of workers in exploitative conditions punishable and allowed the activation, in favor of the victims, of the path of social integration envisaged by art. 18 Legislative Decree 286/1998. Starting from a research run by the Observatory on labour exploitation established at the interuniversity research center «L'Altro diritto», which is monitoring fifty-five criminal proceedings related to exploitation episodes throughout the national territory, the present contribution proposes a reflection on the use of the new criminal provision before and after the law n. 199 of 2016 regarding both to the features of the phenomenon and to the need to integrate the repressive strategy with protective measures in favor of the victims.*

## INTERMEDIAZIONE ILLECITA E SFRUTTAMENTO LAVORATIVO: PRIME APPLICAZIONI DELL'ART. 603-BIS C.P.

---

di Chiara Stoppioni\*

**SOMMARIO:** 1. Brevi considerazioni sulle caratteristiche dello sfruttamento lavorativo. – 2. La rilevanza penale dello sfruttamento lavorativo: gli obblighi sovranazionali e le iniziative del legislatore italiano. – 2.1. Le modifiche introdotte con l. 199/2016. – 3. La necessaria complementarità fra politiche di sostegno e strumenti repressivi: combattere lo sfruttamento agendo sulle cause dell'approfittamento.

### 1. Brevi considerazioni sulle caratteristiche dello sfruttamento lavorativo

A partire dagli anni Novanta e col diffondersi della globalizzazione, il mercato del lavoro è stato attratto da una generale tendenza alla *deregulation*<sup>1</sup>: rinunciando alla programmazione dei mercati, i governi hanno assunto un atteggiamento astensionista che, talvolta, si esaurisce nella fissazione delle condizioni di utilizzo delle risorse e, talaltra, promuove attivamente il libero estrinsecarsi delle forze economiche<sup>2</sup>.

La riduzione dei limiti cui deve sottostare il rapporto di lavoro da un lato ha accresciuto il potere esercitabile dagli operatori economici più forti e, dall'altro, ha ridotto considerevolmente il potere negoziale dei lavoratori, che sono spesso costretti ad accettare condizioni di impiego gravemente lesive della dignità umana.

In un simile contesto si inserisce la crescita esponenziale dello sfruttamento lavorativo: tale dato emerge anche dagli studi dell'Osservatorio costituito presso il Centro di ricerca interuniversitario "L'altro diritto" che, a partire dal 2018, sta monitorando cinquantacinque inchieste penali avviate su tutto il territorio nazionale per condotte di sfruttamento in danno dei lavoratori<sup>3</sup>.

---

\* Dottoranda di ricerca in Filosofia del Diritto, Università degli Studi di Firenze.

1. Per un rapido *excursus* dei cambiamenti che hanno attraversato il diritto del lavoro a partire dagli anni Novanta, R. Del Punta, *Diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 75 ss.

2. Al fondo, vi è la convinzione che tutelando l'autonomia individuale si innescherebbe un circolo virtuoso, capace di condurre ad un generale innalzamento del benessere sociale. V., in argomento, E. Santoro, *Diritto e diritti: lo stato di diritto nell'era della globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 30 ss., nonché M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, il Mulino, 2000, *passim*.

3. Nel 2018 il Centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni "L'altro diritto" ha costituito, in collaborazione con la FLAI CGIL, un Osservatorio sullo sfruttamento lavorativo, chiamato ad analizzare il funzionamento delle previsioni penali usate per contrastare il fenomeno. Lo studio si incentra sul monitoraggio delle inchieste giornalistiche e giudiziarie relative a fatti in cui i lavoratori vengono impiegati in condizioni palesemente difformi rispetto a quelle imposte dal diritto del lavoro, basandosi sull'analisi degli atti processuali messi a disposizione dalle Procure di tutta Italia.

Un primo elemento che occorre prendere in considerazione è che l'emarginazione è uno dei fattori che rendono possibili gli abusi dei datori di lavoro: le vittime, in condizioni di indigenza, da un lato avvertono la necessità di lavorare e, dall'altro, non possono usufruire di politiche sociali capaci di implementare le loro *chances* occupazionali<sup>4</sup>.

Per la maggior parte, si tratta di stranieri che abbandonano il loro Paese nella speranza di accedere a condizioni di vita migliori e che, una volta giunti in Italia, cadono nella rete dello sfruttamento, perché costretti a trovare da soli delle soluzioni per far fronte alle loro esigenze<sup>5</sup>.

Sarebbe, tuttavia, sbagliato credere che i destinatari elettivi di simili pratiche siano soltanto uomini e donne sprovvisti di un titolo di soggiorno e, pertanto, incapaci di collocarsi sul mercato del lavoro se non in maniera del tutto irregolare<sup>6</sup>. Anche se il

---

4. Il ruolo rivestito dalle istituzioni statali nell'aggravamento di pregresse vulnerabilità individuali costituisce oggetto di analisi all'interno del dibattito che ruota attorno al concetto di vulnerabilità. Si veda, in particolare, C. Mackenzie, *The Importance of Relational Autonomy and Capabilities for an Ethics of Vulnerability*, in *Vulnerability. New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, a cura di C. Mackenzie, Oxford, Oxford University press, 2013, p. 33 ss., nonché S. Dodds, *Dependence, Care and Vulnerability*, in *Vulnerability*, cit., p. 181 ss. La cosiddetta "vulnerabilità situata" può derivare, alternativamente, dall'operare di meccanismi di disconoscimento o di stigmatizzazione, oppure dalla predisposizione di politiche paternalistiche che, invece di promuovere l'*agency* individuale, si orientano unicamente verso la protezione di particolari categorie di soggetti, considerate più deboli di altre. In argomento, D.M. Taramundi, *Un nuovo paradigma per l'uguaglianza? La vulnerabilità tra condizione umana e mancanza di protezione*, in *Vulnerabilità: etica, politica, diritto*, cit., p. 179 ss.

5. Vi è, quindi, una connessione fra sfruttamento lavorativo e flussi migratori: non a caso, in molte ricerche sovranazionali si evidenzia l'esistenza di un legame funzionale fra tratta e sfruttamento lavorativo. Da ultimo, UNODC, *Global report on trafficking in persons*, 2016, disponibile su [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016\\_Global\\_Report\\_on\\_Trafficking\\_in\\_Persons.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf), p. 10 e, con specifico riferimento al contesto domestico, GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy, Second Evaluation Round*, 2019, disponibili al link <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/italy>. Si fa riferimento all'attività condotta dal *Group of Experts on Action Against trafficking in Human Beings, denominato GRETA*, cui è attribuito il compito di monitorare le misure che gli Stati firmatari hanno adottato dopo aver ratificato la Convenzione del Consiglio D'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, siglata a Varsavia il 16.5.2005. Per quanto riguarda la situazione italiana, GRETA ha diffuso altri due *reports* sull'evoluzione del quadro giuridico interno, mettendo in evidenza pregi e difetti delle singole iniziative promosse per combattere il *trafficking*. V., in merito, GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy, First Evaluation round*, 2014; GRETA, *Report on Italy under Rule 7 of the Rules of Procedure for evaluating implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, 2016, consultabili su <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/italy>.

6. V., E. Santoro, *Diritti umani, lavoro, soggetti migranti: procedure e forme di neo-schiavismo*, in *Diritti umani e soggetti vulnerabili, Violazioni, trasformazioni ed aporie*, a cura di T. Casadei, Torino, Giappichelli, 2012, p. 230, secondo cui la condizione di subordinazione dei migranti dipenderebbe, in larga parte, dal quadro giuridico di riferimento, che «ostacola l'accesso a tutti quei diritti e quegli strumenti sociali che la civiltà giuridica europea ha predisposto per impedire che si crei una massa di disoccupati in condizioni miserevoli». L'A. definisce simile fenomeno utilizzando la locuzione «neo-schiavismo» dove il *novum* sta, appunto, nel fatto che la marginalizzazione dipende non tanto dal formale esercizio, su di essi, delle facoltà connesse al diritto di proprietà, quanto piuttosto dalla privazione, formale e sostanziale, dell'insieme di diritti e facoltà che, invece, viene riconosciuto ai cittadini italiani.

fenomeno è stato, per molto tempo, ricostruito in questi termini<sup>7</sup>, le vittime di sfruttamento lavorativo sono, per la maggior parte, cittadini comunitari provenienti dall'Est Europa, extracomunitari muniti di un titolo di permanenza e, in dieci dei procedimenti segnalati, migranti in attesa di una decisione sulla protezione internazionale<sup>8</sup>. Inoltre, lo sfruttamento lavorativo è un problema che coinvolge anche lavoratori nostrani che si trovano in condizioni di indigenza: sono ben sei su cinquantacinque le inchieste in cui alcune delle vittime sono italiane. Tutti questi soggetti sperimentano una situazione di svantaggio iniziale, riconducibile alle ragioni più disparate<sup>9</sup>, su cui si innesta la mancata predisposizione, da parte delle istituzioni, di adeguate strategie di supporto, che permettano loro di integrarsi, di provvedere al sostentamento dei loro familiari o di ammortizzare le spese di viaggio<sup>10</sup>.

Inoltre, a dimostrazione del fatto che lo sfruttamento costituisce una componente indefettibile dell'attuale sistema economico, l'Osservatorio ha riscontrato una diffusione del fenomeno su tutto il territorio nazionale, tanto è vero che dei cinquantacinque procedimenti monitorati, ventisei sono di competenza delle Procure del Centro e del Nord Italia. Peraltro, anche se i principali *reports* internazionali indicano, quali settori maggiormente colpiti, quello dell'industria agroalimentare, dell'edilizia, del lavoro domestico, della produzione manifatturiera, della ristorazione e della logistica<sup>11</sup>, vi sono

---

7. A riguardo, può essere utile richiamare il contenuto 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. Essa costituisce l'unico documento di *hard law* che affronta specificamente il tema dello sfruttamento lavorativo e, nel farlo, si focalizza sulla posizione dei migranti irregolari. Si veda, in merito, il considerando n. 3, secondo cui il perno delle misure contenute nella direttiva «dovrebbe essere un divieto generale di assunzione dei cittadini di Paesi terzi non autorizzati a soggiornare nell'Unione europea accompagnato da sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che lo violano».

8. Tale dato, ancora una volta, trova riscontro nei *reports* internazionali, ove si evidenzia che, non di rado, lo sfruttamento, di qualsiasi natura, coinvolge soggetti regolarmente presenti sul territorio o, addirittura, cittadini dell'Unione. Sul punto, UNODC, *Global report on trafficking in persons*, cit., p. 17 ss., nonché, GRETA, *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention in Action Against trafficking in Human Beings by Italy*, cit., p. 39 ss.

9. Per un *excursus* delle cause che contribuiscono alla debolezza soggettiva del migrante, United Nations, *Office on Drugs and Crime, An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action*, 2008, consultabile su, [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/An\\_Introduction\\_to\\_Human\\_Trafficking -](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/An_Introduction_to_Human_Trafficking_-_Background_Paper.pdf)

[Background Paper.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/An_Introduction_to_Human_Trafficking_-_Background_Paper.pdf), p. 59 ss. In dottrina, M.G. Giammarinaro, *La direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, in questa *Rivista*, n. 1.2012, p. 15 che, per enfatizzare la multifattorialità del fenomeno, lo ha descritto come una situazione di «dipendenza multipla».

10. Cfr., ancora, E. Santoro, *Diritti umani, lavoro, soggetti migranti*, cit., 232, secondo cui «la precarietà, l'isolamento e la debolezza, anche psicologica, dei lavoratori regolari è un elemento fondamentale che consente di far entrare anch'essi nel sistema di integrazione "neo-schiavismo". Un migrante, per quanto regolare, se debole e terrorizzato dal baratro in cui è stata trasformata la condizione d'irregolarità, derivante dalla disoccupazione, è in condizione di opporre una resistenza poco superiore a quella del migrante irregolare alla proposta di condizioni di lavoro che giuridicamente si possono definire servili».

11. V., GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy, Second Evaluation Round*, 2019, cit., 20, nonché FRA, *Sfruttamento grave*

comparti in cui rilevazione e repressione del fenomeno incontrano maggiori difficoltà: vuoi perché è ancora dominante l'idea secondo cui il problema riguarderebbe unicamente l'agricoltura, vuoi perché vi sono contesti del tutto sottratti ad adeguati meccanismi di controllo. Quindi, nonostante questi siano tutti ambiti ad alto rischio di sfruttamento, le autorità competenti tendono a concentrare i loro sforzi sull'abuso in danno dei lavoratori impiegati nelle campagne. A conferma di ciò, occorre tener presente che sono solo quattordici su cinquantacinque i procedimenti monitorati per fatti commessi in settori diversi e si riscontra una sola indagine in cui le vittime sono state impiegate in attività di cura.

Un ulteriore elemento da prendere in considerazione e che emerge dagli studi finora condotti dalle principali Agenzie internazionali e dall'Osservatorio è che l'esecuzione di prestazioni lavorative in condizioni marcatamente difformi da quelle ordinarie, di regola, non viene imposta con la forza. Nella quasi totalità dei procedimenti, l'instaurazione del rapporto lavorativo non è l'effetto di una coazione diretta e le vittime rimangono, in astratto, titolari di un'autonomia negoziale che, però, non riescono ad esercitare.

Ciò deriva dal fatto che i lavoratori, quando ricevono una proposta d'impiego, devono compiere una scelta condizionata dalla necessità di soddisfare determinati bisogni, senza, tuttavia, poter usufruire di valide alternative<sup>12</sup>: quindi, sottrarsi alle imposizioni altrui significa perdere la possibilità di acquisire le risorse necessarie per far fronte ad esigenze di vita indefettibili.

Ciò rende superfluo il ricorso ad atteggiamenti coercitivi e, al tempo stesso, permette alla parte datoriale di ottenere ciò che vuole facendo leva unicamente su di una preesistente situazione di debolezza. Non a caso, nella maggior parte degli episodi, violenza e minaccia accompagnano la fase esecutiva del rapporto, soprattutto quando ai prestatori d'opera non viene corrisposto nemmeno il salario originariamente pattuito o quando essi non sono più in grado di sostenere i ritmi lavorativi pretesi.

## **2. La rilevanza penale dello sfruttamento lavorativo: gli obblighi sovranazionali e le iniziative del legislatore italiano**

La circostanza per cui l'abuso si è ancora spesso a strategie manipolative più subdole rispetto alla coazione, ma ugualmente capaci di invalidare il *placet* prestato, è un dato

---

dell'attività lavorativa: lavoratori che si spostano all'interno dell'Unione Europea o che vi fanno ingresso, 2016, in <https://publications.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/99177f9a-eff8-11e5-8529-01aa75ed71a1/language-it>.

12. Pur se con specifico riferimento al percorso dei migranti, la perdurante tensione tra profili volitivi e costrittivi è stata efficacemente descritta da A. Sciurba, *La cura servile, la cura che serve*, Pisa, Pacini Editore, 2015, *passim*.

evidenziato dalle istituzioni internazionali che si occupano del contrasto alla tratta di esseri umani, quale pratica il cui esito naturale consiste proprio nello sfruttamento delle vittime.

A partire dalla Convenzione di Palermo<sup>13</sup>, il *trafficking* è stato sganciato dal delitto di riduzione in condizioni di schiavitù o servitù<sup>14</sup> e concepito come un illecito finalizzato allo sfruttamento, anche lavorativo<sup>15</sup>, delle vittime, il cui disvalore risiede nell'intento perseguito e nelle modalità che assistono la condotta, tutte idonee ad inquinare, a diversi livelli, l'altrui consenso.

La definizione di *trafficking* ripresa, con qualche differenza, dalla Convenzione di Varsavia e, più di recente, dalla direttiva 2011/36/UE<sup>16</sup>, è particolarmente rilevante perché, all'art. 3, lett. a), tra le modalità che devono accompagnare l'azione, richiama non soltanto «l'impiego o la minaccia di impiego di altre forme di coercizione, rapimento o frode», ma anche «l'abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità»<sup>17</sup>, per poi precisare che «il consenso di una vittima di tratta è irrilevante nei casi in cui qualsivoglia dei mezzi di cui alla lettera a) sia stato utilizzato» (art. 3 lett. b)<sup>18</sup>. Particolarmente significativo è il rimando all'approfittamento di una preesistente “vulnerabilità” individuale, definita come

---

13. Nazioni Unite, *Protocollo addizionale alla Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata e transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta delle persone, in particolare donne e bambini*, adottato dall'Assemblea generale il 15.11.2000.

14. Ai sensi dell'art. 1, comma 2 della Convenzione di Ginevra del 17.11.1926, ratificata con l. 20.12.1957 n. 1304, infatti, la tratta era l'attività di «cattura, acquisto, cessione di una persona in vista di ridurla in schiavitù».

15. In particolare, la Convenzione, rompendo il tradizionale nesso fra tratta e finalità di sfruttamento a scopo sessuale, richiama, in generale, lo sfruttamento che «comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento od il prelievo di organi». Tale apertura si è rivelata necessaria in considerazione del fatto che, attualmente, il *trafficking* finalizzato allo sfruttamento sessuale non esaurisce la portata del fenomeno, sovente orientato verso pratiche di sfruttamento lavorativo: v., a riguardo, UNODC, *Global report on trafficking in persons*, cit., p. 30.

16. V., Consiglio d'Europa, *Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani*, Varsavia, 16.5.2005, nonché direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che abroga la decisione quadro 2002/629/GAI, Bruxelles, 29.3.2010. Entrambi i documenti, pur allineandosi alla definizione offerta dalla Convenzione di Palermo, introducono tre elementi di novità: eliminano il collegamento che, nella Convenzione di Palermo, sussisteva fra *trafficking* e criminalità organizzata; prescindono dalla transnazionalità del fenomeno, attribuendo rilievo alla tratta interna; non richiedono un numero minimo di vittime coinvolte.

17. Merita precisare che l'art. 3 lett. a) della Convenzione richiama, altresì, il «dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento».

18. L'irrelevanza del consenso viziato, in quanto condizionato da una delle modalità della condotta tipizzate, non è stata espressamente prevista dal legislatore nazionale. Sul punto, ed in chiave critica, GRETA, *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention in Action Against trafficking in Human Beings by Italy*, cit., 60, ove si sottolinea come sancire l'inesistenza del *placet* formatosi in maniera non del tutto spontanea significa mettere in evidenza le prevaricazioni che spesso si celano dietro la presenza di un accordo e, al contempo, guidare le autorità competenti in simili verifiche.

la condizione in cui si trova colui che, per le ragioni più disparate, «non ha altra scelta reale ed accettabile se non quella di sottostare all’abuso»<sup>19</sup>.

Se, infatti, la vulnerabilità coincide con una marginalità preesistente e non cagionata dall’agente ma, comunque, capace di condizionare la volontà della vittima, ciò significa che il contesto socio-ambientale di riferimento costituisce un fattore idoneo ad orientare l’altrui condotta verso pratiche di sfruttamento al pari delle pratiche *stricto sensu* coartanti<sup>20</sup>.

Le Carte sovranazionali sembrano, quindi, spezzare la tradizionale correlazione tra costrizione, compressione della capacità di autodeterminazione e conseguente imposizione di condizioni di vita inaccettabili, per contrastare anche le vicende in cui la prevaricazione è il frutto di condizionamenti indipendenti dal datore di lavoro, ma, comunque, tali da privare il singolo di qualsiasi potere di reazione.

Volgendo, invece, lo sguardo all’ordinamento interno, questa esigenza è stata per molto tempo ignorata dal legislatore e, fino al 2011, lo sfruttamento lavorativo è rimasto privo di una tutela penale *ad hoc*.

Considerando che il fenomeno ruota attorno all’imposizione di condizioni di lavoro difformi rispetto agli *standard* fissati *ex lege*, un primo strumento repressivo era rappresentato dagli illeciti contravvenzionali di cui al d.lgs. 276/2003 che, tuttavia, offrivano una tutela inadeguata, in quanto volti a salvaguardare unicamente il corretto funzionamento del mercato del lavoro.

In alternativa, si utilizzavano le fattispecie di riduzione in condizioni di schiavitù o servitù (art. 600 c.p.), estorsione (art. 629 c.p.) maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.) o tratta di esseri umani (art. 601 c.p.)<sup>21</sup>.

---

19. Questa è la definizione alla quale hanno aderito il Protocollo addizionale alla Convenzione di Palermo contro la tratta di esseri umani, nonché la Convenzione di Varsavia: si veda, in merito, Consiglio d’Europa, *Relazione esplicativa*, cit., p. 43. Di recente, poi, la direttiva 2011/36/UE ha riproposto apertamente simile lettura, definendo la vulnerabilità come la «situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all’abuso di cui è vittima» (art. 2 par. 2).

20. Il generico richiamo ad una condizione di fragilità esistenziale rappresenta una novità nel panorama giuridico tanto interno quanto sovranazionale: di solito, infatti, la vulnerabilità è un concetto che viene associato a particolari esigenze di protezione che manifestano singole categorie di soggetti, ricostruite su base identitaria. Per una riflessione sui diversi usi del concetto di vulnerabilità, A. Callegari, *Il paradigma della vulnerabilità: brevi riflessioni per una configurazione del dilemma equality-difference*, in *Questione giustizia*, <http://www.questionegiustizia.it/doc/il-paradigma-della-vulnerabilit%C3%A0-alessandra-callegari.pdf>; nonché R. Conti, *Diritti fondamentali, soggetti vulnerabili: tappe ed obiettivi di un articolato «cammino interno»*, cit., <http://www.questionegiustizia.it/doc/conti-diritti-fondamentali-soggetti-deboli.pdf>.

21. Per una panoramica delle fattispecie utilizzate prima dell’introduzione, dell’art. 603-bis c.p., D. Genovese, *Nessuno più al mondo deve essere sfruttato: nuovi strumenti per una vecchia utopia*, in *La legislazione penale*, <http://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2018/03/Genovese-Approfondimenti.pdf>, p. 3 ss. Con specifico riferimento al delitto di tratta occorre tener presente che, fino al 2014, il legislatore aveva mantenuto ferma la connessione fra tratta e schiavitù, così subordinando la punibilità dell’agente ad un auspicato o realizzato stato di soggezione continuativa. Nello specifico, l’art. 601 c.p. è stato oggetto di due modifiche, la prima operata con l. 11.8.2003, n. 228; e la seconda con d.lgs. 4.3.2014 n. 24, attuativo della direttiva 2011/36/UE. Originariamente la

Il limite principale delle norme richiamate stava nel fatto che esse presupponevano una coazione direttamente imposta ed eziologicamente determinante rispetto allo sfruttamento, con l'ovvia conseguenza che non si potevano perseguire episodi in cui la reificazione del lavoratore fosse derivata da fattori diversi rispetto alla condotta dell'agente<sup>22</sup>.

In un simile contesto, acquisivano rilievo solo episodi di particolare gravità, in cui era agevole riscontrare una limitazione pressoché totale dell'altrui capacità di autodeterminazione.

Per comprendere a pieno questa tendenza, può essere utile far riferimento a due procedimenti monitorati dall'Osservatorio, entrambi relativi a vicende anteriori al 2011.

Il primo riguarda un'indagine condotta dalla DDA di Bari e nota alla cronaca come l'inchiesta "Terra promessa"<sup>23</sup>. In quell'occasione, gli inquirenti hanno accertato l'esistenza di un'organizzazione criminale che reclutava i lavoratori direttamente in Polonia per poi trasportarli in Puglia, ove venivano impiegati nella raccolta del pomodoro. Le condizioni di lavoro subumane imposte alle vittime, la segregazione ed il degrado in cui

fattispecie, modellandosi sulla Convenzione di Ginevra del 1926, puniva «chiunque commette tratta o comunque fa commercio di schiavi o di persone in condizioni analoghe alla schiavitù». Nonostante le indicazioni sovranazionali, la connessione fra tratta e schiavitù non è stata recisa nemmeno dalla novella del 2003, che ha riformulato la fattispecie in questi termini: «chiunque commette tratta di persona che si trova nelle condizioni di cui all'art. 600 ovvero, al fine di commettere i delitti di cui al primo comma del medesimo articolo, la induce mediante inganno o la costringe mediante violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di necessità o mediante promessa o dazione di somme di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha l'autorità, a fare ingresso, o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno». Solo nel 2014, il legislatore ha riscritto la norma, sanzionando «chiunque recluta, introduce nel territorio dello Stato, trasferisce anche al di fuori di esso, trasporta, cede l'autorità sulla persona, ospita una o più persone che si trovano nelle condizioni di cui all'art. 600 c.p., ovvero, realizza le medesime condotte mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, mediante promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha l'autorità, al fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative, sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi». Attualmente, nella prima parte della fattispecie rimane fermo il collegamento fra artt. 600 e 601 c.p.; non vi è, invece, unanimità di vedute circa il significato da attribuire al secondo periodo della disposizione e, nello specifico, al connettivo «ovvero», da taluni letto in chiave disgiuntiva e da altri come una specificazione del primo periodo. Quindi, accanto ad una prima esegesi conservatrice, vi è chi, valorizzando il portato della direttiva 2011/36/UE, propone una interpretazione che slega definitivamente il *trafficking* dallo *slaving*. Per un approfondimento, A. Galluccio, sub *Art. 601 c.p.*, in *Codice penale commentato*<sup>4</sup>, a cura di G. Marinucci, E. Doleini, L. Gatta, Milano, Giuffrè, 2015, p. 277 ss. nonché, per la seconda delle impostazioni cui si è fatto cenno, D. Genovese, *op. cit.*, p. 29 ss.

22. In particolare, le forme di sfruttamento più efferate venivano ricondotte alla fattispecie di cui all'art. 600 c.p., il cui elemento centrale è dato proprio dalla creazione o dal mantenimento di un reale stato di assoggettamento, che rappresenta il presupposto per costringere all'esercizio di determinate attività. In argomento, A. Vallini, *Commento all'art. 1 (Modifica dell'art. 600 del codice penale) l. 11 agosto 2003 n. 228 – Misure contro la tratta di persone*, in *La legislazione penale*, 2004, p. 623 ss., nonché F. Viganò, sub *Art. 600 c.p.*, in *Codice penale commentato*<sup>3</sup>, a cura di E. Dolcini, G. Marinucci, Milano 2001, p. 5703 ss.

23. Per un approfondimento, A. Leogrande, *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi delle campagne del Sud*, Milano, Universale economica Feltrinelli, 2016, *passim*; nonché Cass., 24.9.2010, n. 40045, *CED Cass.*, n. 248899.



vivevano e le strategie usate dai caporali per consolidare un isolamento sia sociale, che ambientale hanno consentito di ritenere esistente la «soggezione continuativa» richiesta dall'art. 600 c.p.<sup>24</sup> e di condannare i responsabili per riduzione in schiavitù.

Il secondo processo, invece, si è concluso con una pronuncia della Corte d'Assise di Lecce e riguarda gli episodi di grave sfruttamento lavorativo emersi con la rivolta di Nardò<sup>25</sup>: nella decisione si puniscono datori di lavoro e caporali, applicando, ancora una volta, l'art. 600 c.p.

Nello specifico, riscontrata la particolare vulnerabilità delle vittime, i giudici hanno ritenuto esistente l'assoggettamento richiesto dalla fattispecie pur in assenza di una coazione diretta, enfatizzando la mancanza di alternative esistenziali percorribili. Nel decidere, quindi, si sono discostati dall'orientamento, fino ad allora prevalente, secondo cui la riduzione in schiavitù non ricorrerebbe quando i lavoratori, pur operando in contesti difficili, si determinano senza subire alcuna pressione diretta<sup>26</sup>.

All'impossibilità di punire lo sfruttamento correlato ad abusi meno eclatanti si è cercato di rimediare, dapprima, nel 2011<sup>27</sup>, con l'introduzione dell'art. 603-*bis* c.p., rubricato «intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo» e, successivamente, nel 2016<sup>28</sup>, anno in cui la disposizione è stata sottoposta a revisione<sup>29</sup>.

---

24. V., ancora, Cass., 24.9.2010, n. 40045, cit.

25. V., Ass., Lecce, 25.11.2017 n. 2, *inedita*, con nota di D. Genovese, *op. cit.*, p. 19 ss.

26. V., Cass., 4.4.2011, n. 13532, in *Cass. pen.*, 2012, p. 1388 ss.

27. V., l'art. 12 d.l. 13 agosto 2011, convertito in l. 14 settembre 2011, n. 148 e rubricato «ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo». Per un primo commento alla fattispecie, così come introdotta nel 2011, A. Di Martino, «Caporalato» e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata, in *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura, Quaderni de L'altro diritto*, a cura di E. Rigo, Pisa, Pacini editore, 2015, p. 69 ss.; A. Giuliani, *I reati in materia di caporalato, intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, Padova, Padova University press, 2015, *passim*; M. Pala, *Il nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *Altalex*, <https://www.altalex.com/documents/news/2011/11/22/il-nuovo-reato-di-intermediazione-illecita-e-sfruttamento-del-lavoro>, 24.9.2011; V. Musacchio, *Caporalato e tutela penale dei lavoratori stranieri: problemi e proposte di riforma*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 2011, (2), p. 135 ss.

28. Ci si riferisce alle modifiche apportate alla norma dall'art. 1 l. 29.10.2016, n. 199.

29. I richiamati interventi sono stati preceduti da numerose proposte e disegni di legge. Il primo d.d.l. (A.S. 1201) specificamente dedicato al tema è stato presentato alla Presidenza del Senato in data 5 dicembre 2006. Esso si focalizzava, principalmente, su forme di sfruttamento particolarmente gravi ed attigue alla riduzione in schiavitù realizzate in danno di cittadini extracomunitari. Nella sua versione originaria, infatti, il d.d.l. prevedeva l'introduzione di un nuovo comma all'art. 600 c.p., volto a colpire proprio prevaricazioni particolarmente significative poste in essere a discapito dei lavoratori. Ad esso sono seguite la proposta di legge A.C. 1220, presentata alla Camera in data 3 maggio 2008; la proposta di legge A.C. 1263, presentata alla Camera in data 6 giugno 2008; il d.d.l. A.S. 2584, presentato il 1 marzo 2011 alla Presidenza del Senato sulla scia dei gravi fatti di cronaca che avevano da poco interessato la zona di Rosarno; e, infine, la proposta di legge A.C. 4469, presentata alla Camera in data 29 giugno 2011. Tra le ultime due iniziative richiamate, peraltro, sussiste un mutamento di prospettiva di non poco conto: mentre il d.d.l. A.S. 2584 rifletteva ancora l'idea secondo cui lo sfruttamento lavorativo sarebbe un fenomeno quasi sempre correlato alla riduzione del singolo in condizioni di schiavitù o servitù, la successiva proposta di legge sembrava prendere in parte le distanze da simile premessa evidenziando come l'approfittamento non dovesse necessariamente passare tramite condotte costrittive

Occorre, fin da subito, tener presente che l'art. 603-*bis* c.p., nella sua versione originaria, presentava varie criticità: prima tra tutte la scelta di tipizzare la sola condotta del caporale<sup>30</sup>. Quest'ultima era descritta come lo svolgimento di una «attività organizzata di intermediazione», tale da tradursi nel reclutamento di manodopera o nell'attività – successiva – di organizzazione del lavoro in condizioni di sfruttamento e veniva sanzionata con la reclusione da cinque ad otto anni, cui si accompagnava una multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore aruolato<sup>31</sup>.

Quindi, la fattispecie puniva le attività di facilitazione che si fossero tradotte nel reclutamento e trasporto dei lavoratori su base strutturata, ovvero che si fossero spinte fino alla successiva organizzazione delle prestazioni, come spesso accade quando il facilitatore opera tramite cooperative<sup>32</sup>. Il datore di lavoro, invece, esulava dal cono d'ombra della fattispecie, tanto che taluno aveva qualificato l'art. 603-*bis* c.p. in termini di reato proprio<sup>33</sup>.

Comprendere la *ratio* sottesa a tale opzione di politica criminale non è agevole: probabilmente, il legislatore aveva costruito la fattispecie muovendo dall'assunto per cui lo sfruttamento lavorativo è un fenomeno circoscritto a settori in cui, per le caratteristiche della produzione, il caporale svolge un ruolo fondamentale. Sembrano, poi, rilevare il supposto nesso fra attività di facilitazione e criminalità organizzata e la volontà di incriminare tutti i contributi che si collocano in un contesto già illecito e che rischiano di rimanere impuniti, salve le ipotesi di concorso esterno in reato plurisoggettivo<sup>34</sup>. Infine,

annidandosi, piuttosto, nelle circostanze ambientali di necessità o di bisogno in cui si trovava il lavoratore. Per un *excursus* sul punto, A. Giuliani, *op. cit.*, p. 119 ss.

30. V., A. Di Martino, «Caporalato» e repressione penale, *cit.*, p. 69, che descrive la tutela offerta dall'art. 603-*bis* c.p. come «distorsiva e strumentale».

31. Vista l'assenza di una definizione che consentisse di perimetrare l'oggetto della tipizzazione, si era tentato di attribuire concretezza alla fattispecie rinviando all'art. 2, comma 1, lett. b) del d.lgs. 14 febbraio 2003, n. 276, che qualifica l'intermediazione come «l'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro» comprensiva, tra l'altro, «della promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. In merito v. per tutti, A. Giuliani, *op. cit.*, p. 143, secondo cui l'attività di intermediazione deve essere intesa come «l'insieme delle attività di facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro», con la precisazione che queste, ai fini dell'art. 603-*bis* c.p., potranno essere esercitate previo rilascio di un'apposita autorizzazione, ovvero in via di mero fatto.

32. A tal proposito, in dottrina, è stato sottolineato come il riferimento all'organizzazione dell'attività lavorativa di cui all'art. 603-*bis* comma 1 c.p. non fosse del tutto coerente con la scelta di elevare ad illecito penale la sola attività di intermediazione posto che – anche nelle ipotesi in cui il caporale si riservi anche compiti di vigilanza e controllo dei prestatori – la concreta determinazione delle modalità di impiego rientrerebbe tra le direttive impartite dal datore di lavoro.

33. Così, A. Scarcella, *Il reato di “caporalato” entra nel codice penale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2011, 10, p. 1183 ss., spec. p. 1190. *Contra*, A. Goboardi, *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*, in *La legislazione penale*, [http://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2017/04/studi\\_gaboardi2017.pdf](http://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2017/04/studi_gaboardi2017.pdf).

34. V., soprattutto, relazione di accompagnamento al d.d.l. A.S. 2584, presentato in data 1 marzo 2011 alla Presidenza del Senato e disponibile al seguente link: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00608150.pdf>, le cui scelte e modalità di incriminazione sono

pare aver inciso la convinzione che le vittime sarebbero quasi esclusivamente migranti irregolarmente presenti sul territorio, sicché punire il caporale significherebbe neutralizzare l'attività di raccordo tra l'ingresso clandestino e la successiva permanenza dello straniero sul territorio.

In ogni caso, questa scelta si fondava su una necessaria correlazione tra sfruttamento lavorativo e caporalato che non trova riscontro nella prassi.

Occorre, infatti, tener presente che situazioni di sfruttamento, anche molto consistenti, possono ricorrere pure in assenza di un «mediatore» quando, per il contesto di riferimento, il datore di lavoro è in grado di reperire autonomamente la manodopera da impiegare e i lavoratori non hanno bisogno di ricorrere ad un intermediario che si occupi del loro collocamento o che li conduca sul luogo di impiego<sup>35</sup>.

Inoltre, anche quando il datore di lavoro si avvale di un intermediario, circoscrivere la rilevanza penale al solo reclutamento significa lasciare impunito colui che beneficia del servizio, risparmiando sui costi di produzione e dettando le condizioni di svolgimento della prestazione.

Dal punto di vista applicativo, tanto la proposta di fornire una lettura estensiva della norma<sup>36</sup>, quanto quella di funzionalizzare la disciplina del concorso *ex art. 110 c.p.* alla perseguibilità del datore di lavoro<sup>37</sup> si sono scontrate con la difficoltà di provare in giudizio

state riprese dal d.l. 13 agosto 2011, n. 138. Sin dalle prime righe si afferma che «Il fenomeno del caporalato è particolarmente presente nei settori dell'edilizia e dell'agroindustria, dove un numero sempre maggiore di operai e braccianti, italiani e migranti, è sottoposto al ricatto e allo sfruttamento da parte di caporali, spesso al soldo di organizzazioni criminali. Ridotti in condizioni di vera e propria schiavitù». Sulla supposta correlazione necessaria tra sfruttamento lavorativo e criminalità organizzata, in dottrina, A. Scarcella, *op. cit.*, p. 1183 ss.: l'A. evidenzia come un simile nesso emergeva, altresì, dal riferimento al carattere «organizzato» dell'intermediazione cui, ad avviso di chi scrive, si può ricollegare il richiamo all'intimidazione quale specifica modalità della condotta.

35. L'utilità dell'intermediazione non è immanente al mercato del lavoro: essa connota, soprattutto, i settori in cui il numero di lavoratori da impiegare tende a variare considerevolmente in determinati periodi dell'anno (si pensi, ad esempio, a quanto avviene nell'industria agroalimentare) o in conseguenza di specifiche commesse (così accade, ad esempio, nell'edilizia). L'intermediazione, inoltre, è necessaria quando, per le caratteristiche della produzione e del territorio di riferimento, i prestatori d'opera, sovente sprovvisti di mezzi propri, incontrano notevoli difficoltà nel raggiungere il luogo di lavoro. A tale ultimo proposito rileva, *a contrario*, l'esperienza delle donne impiegate nelle serre della cd. «fascia trasformata» del ragusano: pur in presenza di una grave situazione di sfruttamento lavorativo, la tendenza stabilità temporale della produzione dovuta alla tecnica di coltivazione in serra, nonché la circostanza per cui le lavoratrici vivono all'interno delle strutture rendono inutile l'uso di intermediari. In argomento, A. Sciuurba, *Effetto serra. Le donne rumene nelle campagne del ragusano*, in <http://www.adir.unifi.it/rivista/2013/ragusa.htm>.

36. V., A. Di Martino, «Caporalato» e repressione penale, *cit.*, p. 116 ss. che, valorizzando il rinvio all'organizzazione dell'attività lavorativa, ha ipotizzato l'estensibilità della fattispecie anche alle condotte datoriali. In particolare, l'A., sosteneva che «l'attività organizzata è descritta in termini di "fattualità obiettiva" e non già evocativa di una tipologia contrattuale, quand'anche atipica. La norma punisce chi realizza l'attività non chi ricopre una veste contrattuale. In tal senso, come si è già accennato, lo stesso termine "intermediazione", evocativo di uno schema civilistico (art. 1754 c.c.) o giuslavoristico (art. 4, co.1 lett. c) d.lgs. 276/2003 si rivela fuorviante, perché la dimensione dello sfruttamento sistemico esclude che siamo di fronte ad uno schema civilistico apprezzabile».

37. V., A. Giuliani, *op. cit.*, p. 162 che, a riguardo, mette in luce come la predetta soluzione non consentiva, in ogni caso, di punire il datore di lavoro che avesse reclutato direttamente i lavoratori o che si fosse avvalso di intermediari che

il dolo dell'*extraneus* nella condotta del caporale *ex art.* 110 c.p. Non a caso, giudicanti e requirenti si sono concentrati quasi esclusivamente sulla repressione dell'intermediazione nel settore agricolo che, tradizionalmente, è il comparto in cui il caporalato trova maggior applicazione, vista la necessità di reperire, in tempi celeri, un numero consistente di lavoratori da impiegare nella raccolta e lavorazione dei prodotti.

Lo stesso Osservatorio, il cui monitoraggio investe anche sedici procedimenti che riguardano fatti verificatisi *ante* 2016, ha individuato solo un'inchiesta in cui i datori di lavoro sono indagati a titolo di concorso eventuale.

Per converso, quando si è proceduto anche o esclusivamente nei loro confronti si sono contestate le fattispecie utilizzate quando ancora l'art. 603-*bis* c.p. non esisteva, sottoponendo l'utilizzatore della forza lavoro ad un trattamento più grave rispetto a quello previsto per il facilitatore. In un procedimento di competenza della Procura di Catania, che riguarda un episodio di sfruttamento commesso a far data dal 2013 in danno di alcuni cittadini romeni impiegati in agricoltura, ad esempio, il fatto è stato, dapprima, ricondotto nell'alveo dell'art. 600 c.p., che prevede una pena dagli otto ai venti anni e, successivamente, qualificato in termini di estorsione, punita, nella forma non aggravata, con la reclusione dai cinque ai dieci anni.

Inoltre, prima della riforma, il legislatore aveva previsto che l'intermediazione dovesse accompagnarsi a specifiche modalità esecutive, date dall'approfittamento dell'altrui «stato di necessità o di bisogno», tramite il ricorso a «violenza, minaccia od intimidazione».

Da tale ultimo punto di vista, la giurisprudenza riteneva integrato lo «stato di necessità o di bisogno» quando la vittima, pur rimanendo in astratto titolare del potere di rifiutare l'offerta, si fosse trovata in una «qualsiasi situazione di debolezza o di mancanza materiale o morale» capace di condizionare la sua volontà<sup>38</sup>, situazione implicitamente desunta a partire dalle condizioni di lavoro riscontrate.

---

avessero svolto regolarmente la predetta attività. Peraltro, tale contraddizione si faceva ancor più marcata per effetto dell'art. 22, comma 12-*bis* d.lgs. 286/1998 che, invece, puniva con sanzioni penali aggravate il datore di lavoro che avesse occupato alle proprie dipendenze e in un contesto indegno lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno, ovvero con permesso scaduto, revocato o annullato. Leggendo, infatti, l'art. 603-*bis* c.p. e il comma 12-*bis*, aggiunto dall'art. 1 d.lgs. 16 luglio 2012, n. 109, attuativo della direttiva 2009/52/UE, che introduce norme minime relative a sanzioni o provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, emergeva il paradosso per cui la punibilità del datore di lavoro dipendeva unicamente dalla clandestinità della manodopera occupata.

38. Così, Cass., 6.5.2010 n. 21630, in *CED Cass.* n. 247641. Si vedano anche, in termini sostanzialmente analoghi, Cass., 26.10.2006 n. 2841, in *CED Cass.* 236022, nonché Cass., 26.10.2010 n. 21630, *ivi*, 247641. Le pronunce richiamate, in particolare, da un lato prendono le distanze dalla nozione di stato di necessità richiesta dall'art. 51 c.p.; e, dall'altro, assimilano tale locuzione allo «stato di bisogno» richiamato dalla disciplina dell'usura e della rescissione (artt. 644, co. 5, n. 3 c.p., 1448 c.c.).

La tendenza, dunque, era quella di allontanare le predette locuzioni dal senso comunemente attribuito alla scriminante di cui all'art. 51 c.p., che, come è noto, richiede l'assenza oggettiva di alternative<sup>39</sup>, per avvicinarle alla nozione di vulnerabilità cui avevano aderito le Carte sovranazionali.

Merita, tuttavia, evidenziare come una simile apertura fosse, in larga parte, solo apparente. Contrariamente a quanto previsto dalle Convenzione e dalla direttiva 2011/36/UE, infatti, la strumentalizzazione dell'altrui marginalità doveva avvenire con specifiche modalità costrittive od induttive, date dall'uso di «violenza, minaccia od intimidazione»<sup>40</sup>.

Così delineata, la fattispecie richiedeva un'imprescindibile interazione tra condizionamenti di tipo ambientale e condotta dell'agente che non permetteva di colpire comportamenti coincidenti unicamente col trarre vantaggio da una vulnerabilità preesistente.

Infine, la disposizione imponeva di riscontrare lo sfruttamento lavorativo: il legislatore del 2011, riproponendo una tecnica di normazione che aveva caratterizzato le diverse proposte di legge avanzate fino a quel momento<sup>41</sup>, da un lato, aveva inserito tale componente tra gli elementi costitutivi dell'illecito; e, dall'altro, aveva previsto un'elenco di situazioni che, anche in via alternativa, avrebbero dovuto guidare l'interprete nella sua attività di accertamento, evitando di fornire una compiuta definizione del fenomeno<sup>42</sup>.

---

39 V., per tutti, F. Mantovani, *Diritto Penale, Parte Generale*, Padova, Cedam, 2018, 10<sup>a</sup>, p. 258 ss.

40. Sorvolando sui concetti di violenza o minaccia, pacificamente ritenuti idonei a condizionare l'altrui volere, non era tuttavia chiaro cosa dovesse intendersi per intimidazione. Così, non di rado, tale concetto finiva per sovrapporsi alla semplice prospettazione di un male ingiusto, magari implicita o larvata o, al più, veniva ricondotto all'effetto concretamente prodotto dalla minaccia e, cioè, ad un reale stato di assoggettamento. In linea con la prima tendenza v., Cass., 16 febbraio 2017, n. 18508, in *CED Cass.*, n. 270208, nonché Cass., 19 ottobre 2016, n. 9646, *ivi*, n. 269272; nonché, con specifico riferimento all'art. 603-bis c.p., Cass., 4 febbraio 2014, n. 14591, *cit.*; circa il secondo orientamento, v., invece, V., Cass., 3 maggio 2016, n. 44128, in *CED Cass.*, n. 268289. Entrambe le prospettazioni, tuttavia, ad avviso di chi scrive, rendono l'intimidazione un'endiadi rispetto alla minaccia. Se, infatti, quest'ultima coincide con la prospettazione di un male ingiusto che, sulla base di un giudizio *ex ante*, condotto alla luce delle circostanze del caso, deve avere concreta portata condizionante l'intimidazione, quale effetto reale della condotta da accertare *ex post*, costituisce una conseguenza eventuale e non necessaria della minaccia. Da tale ultimo punto di vista, quindi, sarebbe, forse, stato più coerente richiamare un condizionamento di tipo ambientale, da riferire al carattere organizzato dell'intermediazione come, del resto, era già avvenuto nel ricostruire gli elementi strutturali dell'art. 416-bis c.p. A tale ultimo proposito, v., *ex multis*, Cass., 4 aprile 2017, n. 24851, in *CED Cass.*, n. 270442, nonché Cass., 1 marzo 2017, n. 27094, *ivi*, n. 2700736.

41. La scelta di fornire una definizione aperta e flessibile di sfruttamento, da ricostruire mediante specifici indicatori, ha caratterizzato tutte le proposte ed i disegni di legge antecedenti all'entrata in vigore del d.l. 138/2011 con la precisazione che, nel d.d.l. A.S. 1201 se ne proponeva l'elencazione non all'interno della fattispecie, bensì all'art. 18, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286. Unica eccezione rispetto a tale *trend* è rappresentata dalle modifiche introdotte al richiamato d.d.l. in sede di approvazione. In quella sede, infatti, si era deciso di abbandonare l'elencazione meramente sintomatica di simili situazioni, descritte come veri e propri elementi costitutivi.

42. Questa l'intenzione è emersa anche nel corso dei lavori preparatori: v., Relazione in aula per la II Commissione svolta dall'On. G. Beretta, *La legge n. 199/2016: disposizioni penali in materia di caporalato e sfruttamento del lavoro*

Stando all'opinione prevalente, quindi, il giudicante doveva compiere una complessa attività ermeneutica verificando se, una volta riscontrate situazioni integranti illeciti amministrativi o contravvenzionali, non fosse possibile inferire una voluta strumentalizzazione del lavoratore capace di giustificare l'applicazione dell'art. 603-bis c.p.<sup>43</sup>.

Simile scelta era dettata dall'esigenza di fornire una lettura mobile del concetto affinché, guardando al contesto complessivamente considerato, si potesse modulare la rilevanza penale del fatto sulla scia della percezione sociale, a sua volta condizionata dalle politiche adottate in un determinato momento storico.

Nello specifico la norma, al comma secondo, richiamava la «sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dal contratto collettivo nazionale di lavoro o comunque sproporzionato alla quantità e qualità di lavoro prestato»; la «sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria e alle ferie»; «la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza ed igiene sui luoghi di lavoro, tali da esporre il lavoratore ad un pericolo per la salute, la sicurezza e l'incolumità individuale» e, infine, «la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o situazioni alloggiative particolarmente degradanti» (art. 603-bis, co. 2 c.p.).

Peraltro, nel solco dell'atteggiamento di *self-restraint* cui si era aderito, la rilevanza degli indicatori era stata contenuta entro limiti stringenti, come si desume dal rimando alla «sistematicità» delle violazioni (art. 603-bis co. 2 n. 1 e 2 c.p.), ovvero al «particolare» degrado delle condizioni di lavoro, dei metodi di sorveglianza e delle situazioni alloggiative (art. 603-bis co. 2 n. 4 c.p.).

---

*nell'ottica del legislatore, in Diritto penale contemporaneo, <https://www.penalecontemporaneo.it/upload/Relazione%20caporalato%20on.%20Berretta.pdf>, p. 4, ove gli indicatori vengono definiti come «sintomi», indizi che il giudice dovrà valutare, se corroborati dagli elementi di sfruttamento e approfittamento dello stato di bisogno e non condotte immediatamente delittuose.*

43. Si tenga presente che, sulla natura degli indici di sfruttamento, non vi è unanimità di vedute e, anzi, sono rinvenibili almeno tre differenti prospettazioni. Ad avviso di alcuni, che enfatizzano esigenze di tassatività e determinatezza, gli indicatori sarebbero elementi costitutivi dell'illecito e, dunque, componenti che, anche singolarmente, sarebbero necessarie e sufficienti ad integrare le condizioni di sfruttamento richiamate dalla fattispecie. Un secondo orientamento, invece, attribuisce loro natura processuale, giungendo alla conclusione secondo cui i predetti elementi cristallizzerebbero presunzioni semplici suscettibili di invertire gli ordinari criteri di riparto dell'onere probatorio. Infine, vi è chi li colloca a metà strada, qualificandoli come circostanze indizianti dalle quali ricavare, tramite un ragionamento di tipo inferenziale, la concreta esistenza di una situazione di sfruttamento lavorativo. Per una ricognizione delle teorie appena richiamate si vedano, rispettivamente, A. Goboardi, *op. cit.*, p. 60; S. Fiore, *La nuova disciplina penale della intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro tra innovazioni e insuperabili limiti*, in *Dir. Agroalimentare*, 2017, p. 277 ss.; A. Di Martino, *Tipicità di contesto a proposito dei c.d. indici di sfruttamento nell'art. 603 bis c.p.*, in *Archivio penale*, <http://www.archiviopenale.it/File/DownloadArticolo?codice=ac2c632e-e8ba-434c-b0ed-9bc3da0a9f02&idarticolo=18524>, *passim*.

Tale scelta di fondo, al pari della *deminutio* che connotava gli altri elementi della fattispecie, ha contribuito ad attenuare l'efficacia del presidio penalistico, come dimostra il numero esiguo di procedimenti penali aperti sotto la vigenza della norma<sup>44</sup>. Al netto di oggettive difficoltà probatorie<sup>45</sup>, infatti, la scelta di perimetrare in maniera qualificata gli indicatori ha inibito l'applicabilità della disposizione in contesti in cui la prevaricazione, pur se esistente, si manifestava in maniera meno eclatante. Con conseguente e problematico assottigliamento dei confini operativi tra art. 603-*bis* c.p. e 600 c.p., pur in presenza di un quadro edittale significativamente differente.

### 2.1. Le modifiche introdotte con l. 199/2016

Recependo gran parte delle critiche passate in rassegna, con l. 29.11.2016, n. 199 si è inciso sulla cornice descrittiva della disposizione, incriminando l'esito fisiologico del reclutamento ed operando una drastica semplificazione della fattispecie, accompagnata da un abbassamento del minimo e del massimo edittale previsti per il reato base<sup>46</sup>.

Dal punto di vista strutturale, la riforma si è fatta carico del dato di realtà secondo cui il caporale non sarebbe una figura intrinsecamente legata allo sfruttamento lavorativo, e, quand'anche presente, agirebbe come *longa manus* del datore di lavoro.

---

44. V., D. Ferranti, *Disposizioni penali in materia di caporalato e sfruttamento del lavoro nell'ottica del legislatore*, in *Diritto penale contemporaneo*, [https://www.penalecontemporaneo.it/upload/FERRANTI\\_2016b.pdf](https://www.penalecontemporaneo.it/upload/FERRANTI_2016b.pdf), p. 2. Nonostante la pervasività del fenomeno, l'A. evidenzia come, alla data di pubblicazione della relazione, fossero state iscritte soltanto trentaquattro notizie di reato in cui veniva contestato l'art. 603-*bis* c.p. e che soltanto otto fossero i processi pendenti in fase dibattimentale. Anche se tale dato sconta i limiti derivanti dal tempo che occorre ad ogni disposizione per trovare applicazione, è indubbio che la fattispecie non abbia ricevuto larga applicazione.

45. Sulle difficoltà probatorie relative all'originaria formulazione della fattispecie, A. Cisterna, *Prova semplificata con applicazione a tutti i settori*, in *Guida al diritto*, 2016, 48, p. 52 ss.

46. Mentre prima della novella la condotta di caporalato veniva punita con la reclusione dai cinque agli otto anni e con una multa da mille a duemila euro per ogni lavoratore, la l. 199/2016 ha previsto per entrambe le azioni incriminate la reclusione da uno a sei anni e, in aggiunta, una multa da cinquecento a mille euro per ogni soggetto reclutato o impiegato. Per un'analisi dell'art. 603-*bis* c.p. nella sua attuale formulazione, cfr., A. Cisterna, *op. cit.*, p. 52 ss.; A. Goboardi, *op. cit.*, *passim*; D. Mancini, *Il contrasto penale allo sfruttamento lavorativo: dalle origini al nuovo 603 bis c.p.*, in *Altalex*, <https://www.altalex.com/documents/news/2011/09/27/la-tutela-dal-grave-sfruttamento-lavorativo-ed-il-nuovo-articolo-603bis-c-p>, 26.5.2017; M. Miscione, *Caporalato e sfruttamento del lavoro, in Lavoro nella giur.*, 2017, 2, p. 113 ss.; A. De Rubeis, *Qualche breve considerazione critica sul nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *Diritto penale contemporaneo*, <https://www.penalecontemporaneo.it/upload/6137-derubeis417.pdf>, 27.4.2017; G. Rotolo, *Dignità del lavoratore e controllo penale del caporalato*, in *Dir. pen. e proc.*, 2018, p. 811 ss.; V. Torre, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *Dir. lav. e rel. Ind.*, 2, 2018, p. 289 ss.; T. Padovani, *Un nuovo intervento per superare una riforma zoppa*, in *Guida al diritto*, 48, 2016, p. 51 ss.; G. Padovani, *In Gazzetta la legge sul caporalato che modifica il codice penale*, in *Quot. Giur.*, 4 novembre 2016; S. Perelli, *Intermediazione e sfruttamento del lavoro: una riforma importante, passata in sordina*, in *Questione giustizia*, [http://questionegiustizia.it/articolo/intermediazione-e-sfruttamento-del-lavoro-una-riforma-importante-passata-in-sordina\\_31-03-2017.php](http://questionegiustizia.it/articolo/intermediazione-e-sfruttamento-del-lavoro-una-riforma-importante-passata-in-sordina_31-03-2017.php), 31.3.2017.

È stata, pertanto, delineata una norma a più fattispecie volta a sanzionare sia colui che «recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori» (art. 603-*bis*, comma 1, n. 1 c.p.), sia il soggetto che «utilizza, assume, impiega manodopera, anche mediante l'attività d'intermediazione di cui al numero 1, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento e profittando del loro stato di bisogno» (art. 603-*bis*, comma 1, n. 2 c.p.).

Il primo cambiamento, da accogliere con favore, consta nella scelta di separare nettamente l'attività di facilitazione da quella di utilizzazione. Se, infatti, prima del 2016, il caporale era punibile anche se – a prescindere dal procacciamento – avesse organizzato «un'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento», oggi egli risponde del solo reclutamento<sup>47</sup>. Pertanto, l'organizzazione delle prestazioni sembra costituire un *post-factum* non punibile, il cui disvalore rimane assorbito dall'intermediazione. Anche perché, generalmente, l'intermediazione non si esaurisce nel procacciamento e comprende attività di gestione e controllo dei prestatori d'opera sotto la guida del «committente».

Una simile scelta interpretativa valorizza l'autonomo disvalore dell'intermediazione e consente di superare l'incongruenza derivante dall'aver previsto un reato a dolo specifico di offesa, in cui le condizioni di sfruttamento rilevano in punto di intenzione, al quale, però, non si accompagna un trattamento sanzionatorio diverso rispetto a quello previsto per chi (non vuole imporre, bensì) impone condizioni inaccettabili<sup>48</sup>.

La condotta del procacciatore, poi, ha assunto una connotazione più ampia, posto che la norma non richiede più un'intermediazione «organizzata»<sup>49</sup>: ciò, oltre ad alleggerire il carico probatorio dell'accusa, consente di punire anche condotte più rudimentali.

Dal punto di vista applicativo, occorre tener presente che spesso il procacciamento si cela dietro meccanismi complessi, in cui l'intermediario si avvale di strutture organizzative presso le quali il lavoratore è incardinato<sup>50</sup>. Nella maggior parte dei procedimenti esaminati dall'Osservatorio i caporali agiscono tramite la creazione di cooperative o società che prestano i loro servizi tramite appalti o somministrazione d'opera. Al tempo stesso, però, si è avuto notizia di tre episodi in cui i caporali si limitavano a svolgere servizi di trasporto, anche occasionali e, comunque, non sorretti da una stabile

---

47. In merito, la dottrina sembra far coincidere il reclutamento col procacciamento dei lavoratori, così ritenendo punibili quelle attività di facilitazione dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro la cui rilevanza penale era già imposta dall'art 603-*bis* c.p., vecchia formulazione: così, A. Cisterna, *op. cit.*, p. 54.

48. Critici, sul punto, A. Goboardi, *op. cit.*, p. 63 e V. Torre, *op. cit.*, p. 294.

49. V., G. Padovani, *op. cit.*, *passim*.

50. Si pensi, ad esempio, ai casi in cui il fenomeno del caporalato sia schermato da società cooperative o agenzie di intermediazione. Per un approfondimento, si veda M. Rescigno, *Impresa schiavistica, decentramento produttivo, imputazione dell'attività ed applicazione delle regole*, in *Impresa e «forced labour»: strumenti di contrasto*, a cura di F. Buccellato, M. Rescigno, Bologna, il Mulino, 2015, p. 69.



organizzazione di mezzi e risorse. Queste tre vicende difficilmente sarebbero state perseguibili sotto la vigenza della vecchia norma.

L'altra novità centrale è data dalla punibilità, a titolo autonomo, del datore di lavoro: il legislatore ha previsto un reato di danno e a dolo generico, che richiede, alternativamente, l'utilizzazione, l'assunzione o l'impiego di lavoratori in condizioni di sfruttamento, a prescindere dal fatto che vi sia stata o meno intermediazione<sup>51</sup>.

Anche in questo caso, la fattispecie assume una denotazione a largo spettro: la triade data da utilizzazione, assunzione ed impiego, infatti, consente di perseguire chiunque imponga condizioni lavorative indegne, a prescindere dall'esistenza o meno di un valido negozio ed indipendentemente dalla formale qualificazione dell'accordo.

Superando la tentazione di leggere il rimando come fosse una sorta di endiadi, «utilizzo» ed «impiego» sembrerebbero riferirsi alle situazioni in cui la prestazione viene acquisita in maniera irregolare, ovvero espletata da un lavoratore formalmente legato a terzi, che, tuttavia, non godono di reali poteri direttivi<sup>52</sup>. Analogamente, il rinvio alla «assunzione» lascia supporre la formale esistenza di un contratto di lavoro, con che il legislatore sembra riferirsi ai casi in cui lo strumento negoziale viene utilizzato in maniera elusiva. Questa precisazione è importante perché, ormai, in pochissimi casi le prestazioni vengono rese senza una qualche forma di accordo. Nello specifico, sono solo quattro i procedimenti monitorati in cui si è riscontrato l'impiego di tutti i lavoratori "in nero"; nelle restanti inchieste la maggior parte delle vittime era in possesso di un contratto e i pochi lavoratori impiegati in maniera del tutto abusiva erano minori e stranieri privi di un valido titolo di soggiorno.

Un altro dato che emerge dal monitoraggio è che, dopo la novella, sono sempre di più i procedimenti in cui si perseguono episodi verificatisi in settori diversi da quello agroalimentare e, cioè, in comparti che, prima del 2016, non venivano presi in considerazione, in quanto sottratti al fenomeno del caporalato. Nell'ambito della cinquantacinque inchieste seguite dall'Osservatorio sono stati analizzati trenta provvedimenti di richiesta di misure cautelari personali, per un totale di settanta misure

---

51. Ciò si desume dall'inciso «anche mediante attività di intermediazione» contenuto all'art. 603-*bis*, comma 1 n. 2 c.p. Muovendo proprio da tale premessa, alcuni autori hanno ritenuto che tra le condotte incriminate ai numeri 1 e 2 dell'art. 603-*bis* c.p. vi sia un rapporto di progressione non necessaria: v., in merito, T. Padovani, *op. cit.*, p. 48 ss.

52. Si pensi alle ipotesi di mediazione non autorizzata e pseudo-appalto, quali fenomeni largamente diffusisi con l'erosione del monopolio pubblico sul mercato del lavoro, promossa a partire dagli anni Novanta e culminata nell'adozione del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che, pur se entro limiti tipizzati, ha consentito tanto l'attività di intermediazione dei privati, quanto la somministrazione di manodopera. In questo mutato quadro normativo, non è infrequente il ricorso a pseudo-appalti, in cui il soggetto appaltante, nei fatti, si limita a locare ad un terzo manodopera, senza assumersi il rischio di impresa e senza esercitare su di essa alcun potere di organizzazione o di controllo. V., in argomento, A. Scarcella, *op. cit.*, p. 1186 ss., nonché A. Giuliani, *op. cit.*, p. 46 ss.

cautelari richieste, di cui quarantasette relative all'agricoltura e ventitré per inchieste condotte in altri settori.

Un chiaro indice di questo cambiamento è dato anche dall'attività svolta dalla Procura di Prato. Il pratese, infatti, è un territorio in cui lo sfruttamento è molto diffuso nel settore del tessile, dove gli imprenditori cinesi impiegano loro connazionali o richiedenti asilo per svolgere attività di lavorazione e confezionamento delle stoffe, senza, però, avvalersi di alcun intermediario. Pertanto, prima della riforma, il principale canale repressivo era l'art. 22, comma 12 *bis* d.lgs. 286/1998<sup>53</sup>, che colpisce l'utilizzo, da parte dei datori di lavoro, dei soli prestatori d'opera irregolarmente presenti sul territorio quando ricorrono gli indicatori di cui all'art. 603-*bis* c.p. Se, invece, le vittime erano in possesso di un titolo di soggiorno, si contestavano le contravvenzioni previste per il lavoro nero dal d.lgs. 276/2003. A far data dal 2016, si è registrata, però, una inversione di tendenza e gli inquirenti, in almeno due procedimenti, hanno utilizzato la fattispecie di nuovo conio.

D'altra parte, concentrando l'attenzione sui processi successivi al *restyling* normativo, ci si accorge che, tendenzialmente, i datori di lavoro non sono considerati i principali responsabili del problema e, pertanto, vengono incriminati solo se manca l'intermediario. Quando, invece, lo sfruttamento costituisce il risultato di più passaggi in cui reclutamento e utilizzazione si susseguono senza soluzione di continuità, gli inquirenti si concentrano, almeno in prima battuta, sulla condotta del caporale, lasciando impunito il datore di lavoro. Un esempio paradigmatico di simile tendenza è offerto da un'ordinanza del Tribunale di Latina<sup>54</sup>, che ha disposto l'applicazione di sei provvedimenti cautelari nei confronti di sei indagati per associazione a delinquere (art. 416 c.p.) finalizzata allo sfruttamento lavorativo (art. 603-*bis* c.p.), all'estorsione (art. 629 c.p.), all'autoriciclaggio (art. 648-*ter* c.p.), alla corruzione (art. 329 c.p.) e al delitto di cui all'art. 4 d.lgs. 74/2000. Tra le persone coinvolte figurano anche il segretario provinciale della FAI CISL di Latina ed un Ispettore del lavoro. Gli arrestati sono accusati del reclutamento e dell'organizzazione delle prestazioni in condizioni di sfruttamento in danno di trecento lavoratori stranieri, in parte africani ed in parte rumeni, posto in essere tramite una società cooperativa che somministrava illecitamente manodopera a centinaia di aziende

---

53. Nell'ambito della presente trattazione, non si è inserito l'art. 22, comma 12-*bis* d.lgs. 286/1998 tra le fattispecie applicate prima dell'introduzione dell'art. 603-*bis* c.p. perché questa disposizione è stata introdotta dall'art. 1 d.lgs. 16.7.2012, n. 109, attuativo della direttiva 2009/752/UE, che introduce norme minime relative a sanzioni o provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. La sua operatività, quindi, era concorrente a quella dell'art. 603-*bis* c.p., con il paradosso per cui la punibilità del datore di lavoro, prima del 2016, dipendeva unicamente dalla clandestinità della manodopera occupata.

54. Per una ricognizione dell'inchiesta, <https://www.latinaquotidiano.it/sfruttamento-del-lavoro-e-caporalato-arresti-a-latina/>.

agricole committenti. Non è stata ancora richiesta, invece, alcuna misura cautelare per gli imprenditori che si avvalevano del servizio.

Passando ad analizzare cosa è richiesto dalla fattispecie per ritenere integrato lo sfruttamento, il legislatore del 2016, al comma 3, ha riproposto gli indicatori originariamente previsti all'art. 603-*bis*, co. 2 c.p., anche se la riforma ne ha esteso la portata applicativa, conformemente alla scelta di abbassare il quadro edittale della fattispecie non aggravata. In particolare, al numero 1 dell'art. 603-*bis*, co. 3 c.p. si richiede che la difformità della retribuzione rispetto a quanto previsto dalla contrattazione collettiva sia non più «sistemica», bensì «reiterata». L'indicatore rinvia anche ai contratti territoriali, precisando che l'accordo deve essere stipulato da una delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

La «reiterazione» in sostituzione della «sistematicità» qualifica anche il secondo degli indicatori, dato dalla violazione di alcune norme poste a tutela dei diritti fondamentali del lavoratore: di conseguenza, se, *ante* 2016, era richiesta una deviazione strutturale – quasi endemica – dal quadro giuridico di riferimento, ad oggi è sufficiente la semplice ripetizione dolosa<sup>55</sup>.

All'art. 603-*bis*, co. 3, n. 3 c.p., invece, è stato eliminato l'inciso finale, che richiedeva una correlazione tra la violazione della disposizioni aventi ad oggetto la sicurezza e l'igiene sui luoghi di lavoro e la concreta messa in pericolo del singolo.

Infine, all'art. 603-*bis*, co. 3 n. 4 c.p., è stato eliminato l'avverbio «particolarmente» che qualificava il degrado richiesto per le condizioni di lavoro, i metodi di sorveglianza e gli alloggi messi a disposizione degli impiegati<sup>56</sup> e che imponeva ai giudicanti di compiere una valutazione del tutto arbitraria.

In generale, nonostante le preoccupazioni emerse durante i lavori preparatori<sup>57</sup>, la rivisitazione, in chiave estensiva, degli indicatori non sembra aver spostato

---

55. Secondo taluni dal rimando alla reiterazione si potrebbe inferire il carattere abituale – e non permanente – dell'illecito, pur se con qualche approssimazione, derivante dal fatto che quelli in esame costituirebbero meri indicatori dello sfruttamento: v., in merito, D. Genovese, *op. cit.*, *passim*. Ad avviso di chi scrive, invece, il carattere dell'abitudine non può desumersi dalla descrizione degli indicatori, posto che questi ultimi non assurgono ad elementi costitutivi del fatto materiale tipico. Pertanto, guardando unicamente alle caratteristiche strutturali della condotta tipizzata, mentre l'art. 603-*bis*, comma 1, n. 1 c.p. prevedrebbe un reato abituale, posto che l'attività di reclutamento, per risultare idonea al fine di sfruttamento, deve necessariamente concretarsi in una reiterazione delle azioni descritte dagli indici normativi, l'art. 603-*bis*, comma 1, n. 2 c.p. delinea un reato permanente. Utilizzazione, assunzione ed impiego, infatti, divengono illeciti solo nella misura in cui determinano una perdurante compressione del bene giuridico dignità umana.

56. Tale scelta è stata accolta con favore da coloro che vedevano nel richiamo al carattere particolarmente degradante degli alloggi, delle condizioni lavorative e dei metodi di sorveglianza un fattore suscettibile di eludere i già incerti confini tra gli artt. 600 e 603-*bis* c.p.; così, A. Goboardi, *op. cit.*, p. 60.

57. V., il resoconto della seduta del 5 ottobre 2016, durante il quale si è svolta una indagine conoscitiva presentata alle Commissioni giustizia e lavoro pubblico e privato, disponibile sul sito [www.documenti.camera.it](http://www.documenti.camera.it). In quella sede si era

significativamente la soglia di ciò che può essere considerato sfruttamento. Di regola, infatti le connesse violazioni gius-lavoristiche richiamate dagli indici si protraggono per mesi, se non per anni. Inoltre, è abbastanza inverosimile che, ad oggi, l'art. 603-*bis* c.p. possa essere utilizzato per perseguire semplici dimenticanze del datore di lavoro, dato che le vicende attratte dalla fattispecie sono segnate da una illegalità sistematica. A conferma di ciò, in tutti i procedimenti monitorati, lo sfruttamento si desume dalla presenza di almeno due indicatori, si inserisce in un contesto illecito che porta alla contestazione di altri reati, come l'associazione per delinquere (art. 416 c.p.) l'autoriciclaggio (648-*ter*1 c.p.) o gli illeciti tributari di cui al d.lgs. 274/2000 e viene contestato nella sua forma aggravata (art. 603-*bis* co. 2 e 4 c.p.).

Un'altra modifica d'impatto è rappresentata dalla scelta di mantenere, quale modalità della condotta necessaria e sufficiente, l'approfittamento di un preesistente «stato di bisogno»<sup>58</sup> della vittima.

L'eliminazione del richiamo allo «stato di necessità» deriva dall'oggettiva impossibilità di distinguere tra i due concetti, difficilmente superabile dinnanzi alla volontà di rinviare ad una contrazione delle opportunità a disposizione della vittima. Dallo studio dei provvedimenti trasmessi all'Osservatorio, emerge che gli interpreti hanno mantenuto ferma la lettura in voga sotto la vigenza della vecchia disposizione, rinviando alle situazioni in cui lo sfruttamento si correla all'assenza di valide alternative esistenziali. Inoltre, nella maggior parte dei procedimenti, la vulnerabilità delle vittime viene ancora desunta, *sic et simpliciter*, dalle condizioni di lavoro imposte in quanto – si afferma – avendo a disposizione altre possibilità, difficilmente i lavoratori si sarebbero piegati a simili prevaricazioni.

Ben diverso rilievo assume la scelta di espungere dalla fattispecie, nella sua formulazione di base, violenza, minaccia ed intimidazione, elevate solo in parte ad aggravanti a carattere autonomo<sup>59</sup> cui si ricollega, ai sensi dell'art. 4 l. 199/2016, l'arresto obbligatorio in flagranza.

---

da più parti sollevata la preoccupazione che la riforma concorresse ad estendere indebitamente la portata degli indici, così rendendo punibili *ex art.* 603-*bis* c.p. inosservanze sporadiche e di scarso rilievo.

58. Estremamente critici, sul punto, A. Goboardi, *op. cit.*, 58 e V. Torre, *op. cit.*, p. 295, secondo cui il predetto requisito sarebbe eccessivamente generico e, di conseguenza, non offrirebbe alcun contributo nella concreta perimetrazione del disvalore del fatto.

59. Per il vero, occorre tener presente che la norma non rinvia più all'intimidazione, superando le difficoltà che gli interpreti avevano riscontrato nell'esatta perimetrazione del concetto. La qualificazione dell'art. 603-*bis* c.p. in termini di circostanza aggravante, ad avviso di chi scrive, consegue al rapporto di specialità tra fattispecie base e fattispecie aggravata, nonché dal rinvio *per relationem* alle condotte incriminate dall'art. 603-*bis*, comma 1 c.p. Tuttavia, parte della dottrina, facendo leva sulla rideterminazione del quadro edittale operata dal legislatore, ritiene che quella prevista all'art. 603-*bis*, comma 2 c.p. sia un'autonoma fattispecie di reato. V., in merito M. Miscione, *op. cit.*, p. 113 ss.

La riscrittura ha comportato un notevole alleggerimento dell'onere probatorio gravante sull'accusa; questo è un dato di non poco conto se si considera che, tradizionalmente, nei processi per sfruttamento lavorativo, una delle principali fonti di prova è rappresentata dalle dichiarazioni dei lavoratori che, tuttavia, quando non divengono irreperibili, sono comunque reticenti a collaborare con gli inquirenti per paura di perdere la loro unica fonte di sostentamento.

Inoltre, riferirsi unicamente ad un pregresso «stato di bisogno» significa limitare numericamente i fattori di conversione che degradano il «lavoro» in «sfruttamento», riducendo a due i poli sui quali si incentra il disvalore della condotta. Il primo ha natura oggettiva e coincide con l'esecuzione di prestazioni palesemente difformi rispetto a quelle richieste ad un prestatore d'opera regolare, dove la discrasia deve essere ricostruita guardando a fonti extrapenali alle quali è affidata la determinazione della cd. punibilità in concreto.

Il secondo, invece, è dato dalla non genuinità di un consenso, che, tuttavia, non deve essere necessariamente inquinato da pressioni dirette, potendo essere orientato da condizionamenti di tipo ambientale dei quali l'agente si approfitta. In questa prospettiva, l'illiceità penale della condotta sta e cade con l'interazione dei predetti fattori che, solo se operanti congiuntamente, conducono ad una reificazione dell'essere umano.

Di fronte ad un simile quadro, la fattispecie sembra agire come correttivo estremo della *deregulation* in quanto individua, in negativo, una soglia al di sotto della quale le prestazioni cessano di essere «lavoro» e si trasformano in «sfruttamento», fuoriuscendo dal novero delle attività che una società, pur se neo-liberista, può ritenere accettabili<sup>60</sup>.

### **3. La necessaria complementarità fra politiche di sostegno e strumenti repressivi: combattere lo sfruttamento agendo sulle cause dell'approfittamento**

Se si riconosce valenza coartante al contesto sociale in cui si trova chi è alla ricerca di un impiego, allora è evidente che la repressione non è l'unico strumento utile per combattere lo sfruttamento e che una strategia efficace deve necessariamente farsi carico dei bisogni del lavoratore. Quest'ultimo, temporaneamente liberato dal giogo dello sfruttamento, continuerà ad avvertire l'impellente esigenza di collocarsi sul mercato del

---

60. La fattispecie che si esaminerà, oltre a reprimere condotte lesive dei diritti del lavoratore, sembra svolgere anche una funzione regolatoria. Come si è cercato di evidenziare, l'art. 603-*bis* c.p. è chiamato ad arginare disfunzioni del mercato del lavoro originate, a monte, da falle del sistema economico e produttivo in larga parte riferibili alle politiche di *governance* adottate dallo Stato in materia di immigrazione, lavoro, ed effetti della globalizzazione. Questo ha indotto taluno a dubitare della concreta utilità dello strumento penale di nuovo conio, che dovrebbe intervenire solo in seconda battuta e, cioè, qualora la compiuta regolazione del lavoro e delle migrazioni non abbia sortito l'effetto desiderato. In argomento, V. Torre, *op. cit.*, p. 310.

lavoro e, dunque, rimarrà esposto *ad libitum* all'altrui approfittamento. Questa è la ragione per cui le inchieste per sfruttamento lavorativo, di solito, prendono avvio su iniziativa degli organi di ispezione e controllo, oppure dall'attività di monitoraggio delle forze dell'ordine, mentre è abbastanza raro che siano i lavoratori a denunciare i soprusi subito<sup>61</sup>.

Tale circostanza è mitigata solo in parte dalla possibilità di disporre il controllo giudiziario in azienda quando sussistono i presupposti del sequestro preventivo e si è appurato che l'interruzione dell'attività potrebbe comportare «ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico del complesso aziendale» (art. 3 l. 199/2016). Un simile strumento è utile quando chi sfrutta produce beni e servizi che vengono direttamente immessi sul mercato, ma non lo è se le vittime vengono impiegate in attività strumentali rispetto alla realizzazione del bene finale.

Di regola, infatti, il committente è coinvolto nella catena dello sfruttamento: volendo ridurre al minimo i costi di produzione, difficilmente si rivolgerà all'impresa «ripulita» e sceglierà di commissionare il lavoro ad altri sfruttatori<sup>62</sup>. A conferma di ciò, in due sole inchieste oggetto di studio, di competenza delle Procure di Siracusa e di Modena, le autorità procedenti hanno sottoposto l'azienda ad amministrazione controllata.

Le ragioni per cui la repressione penale, da sola, non basta sono da ricercare nel delta che separa l'astratta capacità di agire, fondamento e limite di ogni diritto, dalla concreta possibilità di avvalersene che, come si è detto, viene ridotta da ogni dinamica suscettibile di creare oppressione. Diventa, quindi, fondamentale prevedere iniziative che operino sul piano della prevenzione, incentivando i datori di lavoro ad agire nella legalità e livellando i fattori che generano soggezione<sup>63</sup>.

Dal primo punto di vista e limitatamente al settore agricolo, la l. 199/2016 ha delegato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al Ministero delle politiche agricole ed Ministero dell'interno la predisposizione di un autonomo piano di interventi in materia di collocamento, trasporto ed accoglienza dei lavoratori. Si auspica anche un potenziamento della Rete del Lavoro agricolo di qualità, il cui obiettivo è creare un sistema

---

61. Questo profilo è stato, di recente, messo in evidenza anche da GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy, Second Evaluation Round*, cit., p. 26, che enfatizza la necessità di predisporre meccanismi che consentano ai migranti irregolari di presentare denunce ed ottenere il sostegno necessario, senza rischiare di esporsi a controlli e provvedimenti derivanti dal loro status.

62. Queste dinamiche emergono in maniera chiara guardando, ancora una volta alla realtà pratese, ove lo sfruttamento interessa prevalentemente singoli anelli della produzione del tessile, quali, ad esempio, il confezionamento o singole porzioni della lavorazione delle materie prime.

63. V., ancora, GRETA, *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention in Action Against trafficking in Human Beings by Italy*, cit., p. 50 ss.

di autocertificazione etica, volto a selezionare le imprese che si distinguono per il rispetto delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale<sup>64</sup>.

Per quanto riguarda, invece, il profilo di assistenza dei lavoratori, ampiamente enfatizzato dai documenti sovranazionali<sup>65</sup>, la l. 199/2016 consente di utilizzare uno strumento giuridico di vecchia data: l'art. 18 d.lgs. 286/1998. Quest'ultimo prevede un articolato percorso d'integrazione sociale non condizionato alla partecipazione della vittima alle vicende processuali e, anzi, svincolato dalla formale contestazione di un illecito penale<sup>66</sup>.

D'altra parte, se è vero che una delle cause principali dell'abuso è l'oggettiva impossibilità di intraprendere percorsi di vita alternativi, come dimostra la lettura dello «stato di bisogno» offerta dalla giurisprudenza, un intervento lungimirante non può che passare attraverso la creazione di nuove possibilità di inclusione.

Per questa via, pur non neutralizzando del tutto rapporti di forza generati da politiche di *deregulation* e marginalizzazione del migrante, si fornisce al singolo una rete di supporto capace di arginare gli effetti della vulnerabilità. Lo si dota, cioè, di quelli che, nella riflessione dogmatica e teorica, vengono definiti meccanismi di resilienza, ovvero di spazi di autonomia (non potenziale, bensì) effettiva, da esercitare nelle relazioni intersoggettive, al fine di accrescere le proprie capacità individuali.

La norma, prevista a tutela delle vittime di uno dei delitti di cui all'art. 3 l. 75/1958, ovvero di quelli per cui l'art. 380 c.p.p. prevede l'arresto obbligatorio in flagranza (art. 18, co. 1 d.lgs. 286/1998) è oggi utilizzabile anche in presenza di condotte di

---

64. Si fa riferimento, in particolare, all'art. 9 l. 199/2016. Per quanto riguarda, nello specifico, il potenziamento della Rete sul Lavoro agricolo di qualità, istituita presso l'INPS con l. 11.8.2014, n. 116, l'art. 8 della l. 199/2016 ha proceduto alla revisione dei requisiti per l'iscrizione, ha ampliato le sue funzioni, nonché il novero dei soggetti coinvolti nell'attività di monitoraggio successiva all'autocertificazione. Infine, ha imposto la creazione di sezioni territoriali che, tuttavia, non sono ancora state istituite. Dai dati messi a disposizione dall'INPS, risulta che, ad oggi, siano entrate a far parte della rete meno di 3.500 imprese, a fronte di una platea di possibili aziende destinatarie del progetto che supera le 100 mila unità. Tali dati sono disponibili al seguente link: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46316>.

65. La necessità di offrire alle vittime dello sfruttamento un supporto non solo endo-processuale emerge da tutti i documenti sovranazionali richiamati anche se, per il vero, l'unico atto che prevede dei veri e propri obblighi in capo agli Stati è la direttiva 2011/36/UE, che, nel promuovere un approccio integrato, auspica, altresì, l'attivazione di misure assistenziali incondizionate e, cioè, non subordinate alla volontà della vittima di collaborare nelle indagini penali (art. 11, comma 3 direttiva 2011/36/UE). In argomento, M.G. Giammarinaro, *op. cit.*, p. 15 ss.

66. In argomento, M. G. Giammarinaro, *Verso una strategia contro la tratta e lo sfruttamento*, in *Quasi schiavi: parasciavismo e super-sfruttamento nel mercato del lavoro del XXI secolo*, a cura di E. Nocifora, Ravenna, Maggioli editore, 2014, p. 122 ss.; D. Genovese, E. Santoro, *L'art. 18 (t.u. immigrazione) e il contrasto allo sfruttamento lavorativo: la fantasia del giurista tra dignità e libertà*, in *Dir. lav. e rel. ind.*, 2018, 1, p. 543 ss. Le potenzialità di entrambi gli strumenti nel contrasto allo sfruttamento lavorativo sono state messe in evidenza, altresì, da GRETA, *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention in Action Against trafficking in Human Beings by Italy*, cit., 50 e ss. che, tuttavia, ha rilevato come, in realtà, ad essi non sia riservato uno spazio operativo adeguato.

sfruttamento lavorativo poste in essere con violenza o minaccia, dato che l'art. 4 l. 199/2016 ha collocato l'art. 603-*bis*, co. 2 c.p. tra gli illeciti di cui all'art. 380 c.p.p.

La disposizione prevede che, qualora emergano «situazioni di violenza o grave sfruttamento lavorativo» nel corso di «operazioni di polizia» o, alternativamente, «durante interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali» (art. 18, co. 1 d.lgs. 286/1998), la vittima possa ottenere un permesso di soggiorno di durata semestrale, rinnovabile e convertibile (art. 18, co. 4 e 5 d.lgs. 286/1998), nonché – ed in via esclusiva qualora sia cittadina italiana o comunitaria<sup>67</sup> – l'adesione ad un programma di assistenza ed integrazione definito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 18, co. 3-*bis* d.lgs. 286/1998). Il permesso di soggiorno viene rilasciato dal questore su segnalazione della Procura della Repubblica, con il parere favorevole della stessa autorità (art. 18, co. 1 d.lgs. 286/1998), oppure su impulso dei servizi sociali (art. 18, co. 4 d.lgs. 286/1998): a partire dal 2018, il rifiuto di rilascio, il diniego di rinnovo e la revoca del titolo sono attribuiti alla competenza delle sezioni specializzate del Tribunale ordinario, a conferma del fatto che si tratta di veri e propri diritti soggettivi riconosciuti alle vittime di sfruttamento<sup>68</sup>.

Oltre alla concessione di un titolo di soggiorno, il percorso garantisce vitto, alloggio e assistenza sanitaria e, in un secondo momento, consente l'accesso a servizi assistenziali ed allo studio, all'inserimento nelle liste di collocamento ed allo svolgimento di attività di lavoro subordinato (art. 18, co. 4 e 5 d.lgs. 286/1998). Vengono, dunque, promosse iniziative di accompagnamento ed inserimento lavorativo capaci di livellare una marginalità sociale che, come detto, è determinante rispetto all'approfittamento e che, spesso, induce le vittime a non denunciare i loro sfruttatori, rendendo difficile l'emersione ed il contrasto del fenomeno.

Peraltro, nel settore in esame, la norma presenta ampie potenzialità applicative: basti pensare al fatto che, di solito, datori di lavoro e caporali impongono le loro richieste con la violenza e che, quand'anche non si riscontri un uso diretto della forza, la nozione di minaccia è particolarmente estesa. Secondo l'opinione prevalente, infatti, essa coincide con la semplice prospettazione di un male ingiusto, anche implicita o larvata<sup>69</sup>. Pertanto, l'aggravante sussiste anche quando, come normalmente accade, la vittima accetta

---

67. La possibilità di accedere ad un simile percorso era originariamente prevista solo in relazione agli stranieri provenienti da Paesi terzi: l'estensione in favore di cittadini comunitari e, di conseguenza, anche italiani, è l'effetto dell'introduzione, all'interno dell'art. 18 del comma 6-*bis*, operata con d.l. 28.12.2006, n. 300.

68. Cfr. all'art. 1, co. 3, lett. a), d.l. 113/18, convertito con l. 132/2018, per cui «il rifiuto di rilascio, di diniego di rinnovo e di revoca dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 18,18-*bis*, 19, comma 2, lettere d) e d-*bis*), 20-*bis*, 22, comma 12 *quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» sono attribuiti alla competenza delle sezioni specializzate del Tribunale ordinario.

69. V., *supra*, spec. nota 47.



determinate condizioni perché teme di venir ingiustamente licenziata o di subire altre forme di ricatto<sup>70</sup>. Sono solo quattro i procedimenti di cui si ha notizia in cui l'art. 603-*bis* c.p. è stato contestato in assenza di violenza o minaccia sicché, nei restanti casi, l'art. 18 d.lgs. 286/1998 potrebbe essere utilizzato.

D'altra parte, però, quasi nessuna delle Procure che collabora alla ricerca si è attivata per mettere a disposizione delle vittime una tutela extra-processuale capace di agevolarne l'emancipazione. Ad eccezione di un'inchiesta di competenza della Procura di Verona, non si registrano casi in cui sia stato contestato l'art. 603-*bis* c.p. e gli inquirenti abbiano sollecitato il questore o i servizi sociali all'attivazione del programma previsto dall'art. 18 d.lgs. 286/1998.

L'art. 18 d.lgs. 286/1998, infatti, continua ad essere utilizzato esclusivamente nei procedimenti per tratta e riduzione in condizioni di schiavitù o servitù e, quindi, i principali beneficiari sono le donne vittime di sfruttamento sessuale<sup>71</sup>.

Ciò si ripercuote sulla struttura dei programmi finanziati dal Dipartimento per le pari opportunità che, fino ad ora, calibrandosi sulle esigenze dell'utenza prevalente, non hanno preso in considerazione le specificità di eventuali interventi a sostegno delle vittime-lavoratori.

Il quadro generale, però, sembra destinato a cambiare: alla scelta di rendere l'art. 603-*bis*, co. 2 c.p. il canale di accesso privilegiato per iniziative di integrazione, si aggiungono, infatti, la volontà di finanziare, con i fondi anti-tratta, progetti specificamente destinati alle vittime di sfruttamento lavorativo<sup>72</sup> nonché la possibilità, alla quale ha aperto il d.l. 113/2018, di utilizzare i posti liberi negli SPRAR per ospitare vittime di sfruttamento lavorativo<sup>73</sup>.

---

70. Merita evidenziare che dei 53 procedimenti monitorati dall'Osservatorio in solo due casi si procede per art. 603-*bis* c.p. nella sua forma non aggravata; peraltro, visto che i procedimenti oggetto di osservazione si trovano ancora nella fase delle indagini, non è da escludersi che l'aggravante venga contestata in un secondo momento.

71. Questo dato emerge chiaramente dal più volte citato rapporto ove, in effetti, si mette in luce la necessità di porre più attenzione agli episodi di tratta finalizzata a forme di sfruttamento diverse da quello sessuale, *ivi* compreso quello lavorativo. Tale mutamento di prospettiva, oltre a far emergere la dimensione – in crescita – del fenomeno, consentirebbe, altresì, di elaborare progetti e stanziare risorse maggiori per la predisposizione di percorsi calibrati sulle istanze dei lavoratori. V., in merito, *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention in Action Against trafficking in Human Beings by Italy*, cit., p. 60. In proposito, inoltre, si rileva come, nell'ultimo bando antitratta del Dipartimento pari opportunità, lo sfruttamento lavorativo sia stato annoverato tra le pratiche rilevanti per accedere ai percorsi di integrazione sociale finanziati.

72. Si veda il Bando per progetti di assistenza a favore delle vittime di tratta pubblicato nel dicembre 2018 e visionabile al seguente link: <http://www.pariopportunita.gov.it/news/bando-per-progetti-di-assistenza-a-favore-delle-vittime-di-tratta/>, che annovera espressamente tra i possibili utenti le vittime di grave sfruttamento lavorativo.

73. V., art. 12, comma 1 d.l. 4.10.2018, n. 113, convertito con l. 12.2018, n. 132, secondo cui «all'articolo 1 *sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 1, è sostituito dal seguente: «Gli enti locali che prestano servizi di accoglienza per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati, che beneficiano del

Si potrebbe, quindi, promuovere un approccio integrato nel contrasto allo sfruttamento in cui l'attività di repressione si accompagni ad iniziative di *self-empowerment* dei lavoratori.

---

sostegno finanziario di cui al comma 2, possono accogliere nell'ambito dei medesimi servizi anche i titolari dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 19, comma 2, lettera d-*bis*), 18, 18-*bis*, 20-*bis*, 22, comma 12-*quater*, e 42-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati».