



Registro delle associazioni e degli enti che operano a favore dei cittadini migranti (art.42 T.U. dell'immigrazione)

Attività realizzate nel 2021

Giugno 2022

Indice

Premessa	3
Che cos'è il Registro delle associazioni e degli enti che operano a favore dei cittadini migranti	3
1 .Le associazioni iscritte al Registro che hanno realizzato attività nel 2021	6
2.Le attività realizzate nel 2021 dalle associazioni iscritte alla Prima sezione del Registro	14
3.Le attività realizzate nel 2021 dalle associazioni iscritte alla Seconda sezione del Registro	23
Allegato 1	32
L'importanza dei progetti per il contrasto allo sfruttamento lavorativo	32

Allegato 1

L'importanza dei progetti per il contrasto allo sfruttamento lavorativo

Giovanna Giuliano (INAPP) e Francesco Pomponi (INAPP)

La stessa riforma degli Enti del terzo settore³ è l'evidenza di un sistema di organizzazioni che cresce, di enti e associazioni che si modificano e che hanno trovato nel Codice la modalità per unificare le diverse tipologie con una categoria definita quella di Ente del terzo settore (Ets), presente in un nuovo registro unico nazionale (Runts). Come indicato dalla riforma gli enti hanno un ruolo fondamentale nella governance sociale e nel "processo decisionale e attuativo delle politiche sociali, al fine di ammodernare le modalità di organizzazione ed erogazione dei servizi del welfare, rimuovere le sperequazioni e ricomporre il rapporto tra Stato e cittadini, tra pubblico e privato, secondo principi di equità, efficienza e solidarietà sociale". L'ultimo censimento Istat sulle istituzioni non profit (anno di riferimento 2019) riporta che solo il 9,5% si occupa di assistenza sociale e protezione civile (Istat⁴, 2021) ma in tempo di crisi gli enti hanno dimostrato, ancora una volta, quella capacità di messa in campo di interventi rilevanti soprattutto per le popolazioni più vulnerabili (Rapporto Inapp⁵, 2021). Di rilievo quindi per le politiche pubbliche riuscire a capire (e quantificare) le reali potenzialità e l'efficacia degli interventi realizzati da enti e associazioni che si occupano di welfare. Ciò garantisce di poter costruire scenari di intervento appropriati che corrispondano ai bisogni complessi di soggetti fragili. Ancor più quando si parla di temi di integrazione sociale degli stranieri e di programmi di assistenza e protezione sociale.

Un lavoro di mappatura dell'attività svolta dal territorio in materia di integrazione non è cosa semplice neanche quando risponde ad obblighi istituzionali ma sicuramente risulta necessaria per capire come intervenire in maniera efficace ed efficiente.

Il "Registro delle associazioni, degli enti e degli altri organismi privati che svolgono attività a favore degli stranieri immigrati" (Dpr 394/99, art. 52) evidenzia come l'apparato normativo e la pratica del lavoro svolto dal territorio sia in grado di restituire indicazioni e sollecitazioni con le semplici evidenze riportate nelle attività/progetti realizzati dalle associazioni che si occupano sia di integrazione che di assistenza e protezione sociale. Le attività svolte dalle organizzazioni che quotidianamente affrontano questi temi si coniugano con l'attivarsi di politiche di integrazione e di inclusione (non solo in termini assistenziali).

L'approfondimento che qui proponiamo parte proprio da questa considerazione ed esamina un tema di particolare rilievo nelle attività svolte da enti e associazioni: il contrasto allo sfruttamento lavorativo che risulta da diversi anni, tra le categorie dei beneficiari, uno degli interventi realizzati dagli enti iscritti nel registro. Lo sfruttamento lavorativo, soprattutto nelle forme più gravi, continua a essere un fenomeno che presenta un alto grado di diffusione tra gli immigrati, non più solo relegato a settori tradizionali, né più riferibile in modo esclusivo a determinate aree del Paese e, da questo punto di vista, non può non apparire sempre più sfidante il ruolo di tutte quelle associazioni e di tutti quegli enti che sono iscritti al Registro, in quanto impegnati in attività di supporto all'integrazione sociale delle persone straniere coinvolte talvolta in esperienze di grave sfruttamento personale e sottoposte a condizioni degradanti di lavoro. Nel registro risultano iscritti quasi 1000 enti tra la sezione 1 e sezione 2, la cui forma giuridica prevalente è quella della associazione riconosciuta o non riconosciuta o della cooperativa sociale. Oltre l'80% è presente in entrambe le sezioni. Naturalmente anche i progetti presentati provengono dalle stesse forme giuridiche più presenti, vedi tabella 1.

Tabella 1 - Progetti realizzati nel 2021 per forma giuridica dell'Ente e sezione di iscrizione

Forma giuridica	Sezione 1		Sezione 2	
Cooperativa, cooperativa sociale	1687	44,9%	148	39,6%
Associazione riconosciuta o non riconosciuta	1517	40,4%	168	44,9%
Fondazione	256	6,8%	29	7,8%
Consorzio	150	4,0%		0,0%
Ente ecclesiastico	85	2,3%	29	7,8%
Altro	49	1,3%		0,0%
Ente formazione	8	0,2%		0,0%
Patronato	4	0,1%		0,0%
Comitato di scopo	2	0,1%		0,0%
Società di mutuo soccorso	1	0,0%		0,0%
	3759	100,0%	374	100,0%

Fonte: Dati Ministero del Lavoro e Politiche sociali, anno 2021

³ Legge delega 6 giugno 2016 n. 106 ed al D.lgs. n. 117/2017. Si iscrivono al registro enti senza scopo di lucro con finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale nonché attività di interesse generale. L'iscrizione al registro identifica l'area del terzo settore di riferimento.

⁴ Istat (2021), Struttura e profili del settore non profit

⁵ <https://inapp.org/it/rapporto2021>

Gli interventi sono attuati da organizzazioni del terzo settore, associazioni e cooperative sociali, che lavorano nella promozione di un lavoro dignitoso, ma non solo, a tutela di persone con molteplici fragilità.

Come già evidenziato nella descrizione delle due sezioni del rapporto i progetti sono identificati per aree di intervento. In particolare, nell'area lavoro, che insieme all'area di interventi relativi all'assistenza sociale è quella con la presenza di più progetti, la descrizione dei progetti delinea tra le priorità attività realizzate in ambito di interventi di supporto alle vittime di sfruttamento lavorativo, circa il 40% dei progetti presentati.

Le progettualità brevemente descritte nel registro riguardano sia interventi e servizi più tipici come la prevenzione, l'emersione e il contrasto delle diverse forme di sfruttamento, spesso relative al caporalato in agricoltura con vittime lavoratori migranti, che attività di assistenza e accoglienza rivolti al sistema socio-educativo. Questo tipo di progetti prevede attività che si rivolgono alla promozione delle abilità sociali e lavorative della popolazione immigrata, alla loro occupabilità ma anche a forme di prevenzione del fenomeno, all'assistenza, all'integrazione e accompagnamento al lavoro. Le azioni sono dirette ad interventi indirizzati a creare un sistema integrato di presa in carico, supporto, gestione, accompagnamento nonché all'inserimento socio – lavorativo e all'autonomia delle persone migranti realizzando attività che si rivolgono prettamente all'emersione del lavoro e allo sfruttamento.

Nella sezione 2, più tipizzata ad attività di assistenza, emergono azioni legate alla tutela di persone coinvolte in circuiti di sfruttamento o finite nella rete di organizzazioni criminali, all'integrazione delle persone con forte marginalità sociale e vittime di violenza. Hanno, oltre all'obiettivo di un effettivo accompagnamento e reinserimento al lavoro, anche quello di identificare i reali bisogni emergenti per un sostegno mirato volto ad un processo di integrazione delle persone straniere applicando interventi e strategie utili al rafforzamento delle conoscenze e delle capacità personali a beneficio di un re-inserimento lavorativo e socio-inclusivo.

Le condizioni di sfruttamento al lavoro se da un lato vanno individuate con azioni che fanno emergere il sistema di illegalità, di caporalato e/o di lavoro nero, devono anche prevedere un rafforzamento e un sostegno al sistema di cittadinanza finalizzato alla prevenzione e all'integrazione. E a questa logica si collegano una serie di interventi progettuali, dove l'obiettivo mira ad attivare e rinforzare le reti di governance per sperimentare azioni e procedure innovative di collaborazione operativa tra i soggetti che operano nel territorio o creare modelli di collaborazione a rete pubblico/privato capaci di integrare azioni volte al contrasto dello sfruttamento al lavoro. Altro tipo di progettualità di questo tipo prevedono azioni volte a contrastare lo sfruttamento lavorativo attraverso il rafforzamento di modelli di sviluppo sostenibili e inclusivi, come ad esempio la valorizzazione del ruolo dell'agricoltura sociale.

La tenuta del "Registro delle associazioni, degli enti e degli altri organismi privati che svolgono attività a favore degli stranieri immigrati" oltre al compito "istituzionale" di essere *"uno strumento di attestazione del grado di solidità organizzativa e patrimoniale degli enti che operano nel campo dell'integrazione sociale degli stranieri"* con una attenta lettura è già in grado di individuare aree critiche di intervento, integrato con informazioni specifiche e supportato con ulteriori elementi di riflessione potrebbe essere uno strumento che analizza una mappatura dei rischi che corre il territorio, e a questo fine potrebbe fornire indicazioni per poter agire con interventi ancor più mirati.

Normativa e policies di contrasto dello sfruttamento lavorativo.

Per quanto concerne il contrasto alle forme gravi di sfruttamento lavorativo il principale riferimento normativo è senz'altro rappresentato dalla legge 199/2016, che ha riformato e ampliato la portata dell'originaria fattispecie di *intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo* dell'art.603 c.p. e che, nell'inserire il reato nel novero di quelli per cui è previsto l'arresto in flagranza (art. 380 c.p.p.), ha esplicitamente esteso anche agli stranieri vittime di grave sfruttamento lavorativo, la possibilità di poter accedere ai programmi di assistenza e integrazione di cui all'art. 18 TUI: ambito specifico nel quale operano gli organismi iscritti nella seconda sezione del Registro delle associazioni, degli enti e degli altri organismi privati che svolgono attività a favore degli stranieri immigrati" (Dpr 394/99, art. 52), previsto dall'art. 42 del TUI.

In questo modo è stato prefigurato un percorso specifico di assistenza e integrazione a cui possono accedere gli stranieri titolari di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, in quanto costretti a lavorare in condizioni di caporalato e gravi forme di sfruttamento lavorativo e che, nel collaborare con le autorità alla repressione di tali reati rischiano la propria incolumità: proprio in questa prospettiva viene in risalto il ruolo del Registro, non solo attuale, ma potenziale, laddove si colga l'opportunità di pensarlo come un elemento di rafforzamento dell'intero sistema di tutela, così come è venuto a configurarsi attraverso recenti interventi legislativi.

Vale la pena qui ricordare come il primo passo verso un reale cambio di prospettiva rispetto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato sia avvenuto in tempi a noi relativamente vicini, a cominciare dall'introduzione della fattispecie di reato dell'art. 603 bis c.p. nel 2011 e più ancora con la revisione della norma operata dalla L. 199/2016: se la previsione della fattispecie penale di *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, riconoscendo nella libertà individuale il bene giuridico leso dalle condotte di grave sfruttamento lavorativo, ha dotato l'ordinamento di uno strumento più efficace nel cogliere diversi gradienti del fenomeno e di contrastarne le forme più gravi, superando le incertezze di inquadramento giuridico in cui si imbatteva la prassi precedente, la nuova formulazione dell'art. 603 bis presenta un ambito di operatività ancora più ampio, allargando la tutela a situazioni di grave sfruttamento lavorativo non rientranti neanche nell'originaria formulazione della norma, a cominciare dalla possibilità di incriminare il datore di lavoro a prescindere dalla presenza di intermediazione.

Prima che, nel 2011, diventasse oggetto di tutela penale specifica lo sfruttamento lavorativo, anche sulla base dell'assetto regolamentativo introdotto dalla riforma del D.lgs 276/03, era indissolubilmente legato all'esercizio irregolare di attività genericamente definibile di intermediazione, ossia le diverse tipologie di attività riconosciute alle agenzie del lavoro (somministrazione di lavoro, intermediazione e ricerca e selezione del personale): schema per cui la dignità del lavoro era tutelata in modo indiretto, come riflesso

delle sanzioni previste nel caso di esercizio abusivo di funzioni svolte in violazione di precise disposizioni, mentre le situazioni più gravi di sfruttamento dovevano, nella pratica giudiziaria, avere almeno i crismi della riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.). La tutela penale dei lavoratori contro pratiche di sfruttamento era dunque perseguita attraverso due diverse modalità di intervento: da un lato, il modello di illecito contravvenzionale, introducendo nella legislazione lavoristica numerose fattispecie di reato poste a presidio della regolamentazione legislativa della fase genetica del rapporto di lavoro, nonché dei poteri attribuiti alla pubblica amministrazione a garanzia del corretto funzionamento di tale sistema; dall'altro lato, veniva demandato ai delitti c.d. naturali di schiavitù e di plagio (ossia la c.d. schiavitù di fatto, ma reato abolito con dichiarazione di incostituzionalità nel 1981) il compito di isolare e reprimere le forme più gravi e pervasive di lavoro forzato e di asservimento del lavoratore. In sostanza, il sistema appariva programmaticamente rivolto al conseguimento di due obiettivi: contribuire a regolare il mercato del lavoro, assicurando la tutela di alcuni diritti fondamentali dei prestatori, per lo più in materia di igiene, sicurezza, benessere psicofisico e familiare, e colpire inflessibilmente solo quelle situazioni di annullamento dello *status libertatis* finalizzata anche allo sfruttamento lavorativo; sistema in cui lo sfruttamento lavorativo era tutelato o in modo indiretto con sanzioni contravvenzionali dirette a colpire l'intermediazione abusiva, o solo laddove fosse possibile ravvisare forme di costrizione a prestazioni lavorative attraverso una soggezione continuativa, dove l'assoggettamento viene ravvisato nella "violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità o la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona". Così come, ancorché per motivi diversi, si rivelava tecnicamente difficile il tentativo di ricondurre lo stesso fenomeno nell'alveo delle fattispecie di estorsione e di violenza privata. Ipotesi estreme finalizzate a scopi diversi e, per ciò stesso, inadeguate a intercettare compiutamente il fenomeno del caporalato nel suo divenire sistematico e variabile, tanto più a fronte di flussi migratori irregolari che inevitabilmente rendevano disponibile sul mercato, manodopera a basso costo e sostanzialmente priva di tutela.

E' stato questo, dunque, il contesto che ha visto l'introduzione dell'art 603-bis c.p. a cui è stato demandato il compito di colmare questa lacuna, assumendo una posizione intermedia nella scala repressiva dei comportamenti che alterano le regole del mercato del lavoro, come peraltro dimostrato dalla clausola di sussidiarietà posta a inizio dell'articolo, qualora il fatto costituisca un più grave reato. Non di meno i tratti salienti della fattispecie, le severe cornici edittali di pena previste (che legittimano arresto in flagranza, fermo, custodia cautelare in carcere e il ricorso alle intercettazioni) e la collocazione della nuova incriminazione tra i delitti contro la personalità individuale, hanno confermato l'intenzione del legislatore di orientare la stessa verso una categoria di situazioni di grave sfruttamento caratterizzate da un disvalore che eccede in maniera netta la semplice violazione delle condizioni di liceità dell'interposizione e della somministrazione della mano d'opera, rimanendo destinate ad assumere, rispetto al contrasto del fenomeno del caporalato, una valenza del tutto residuale.

Nell'ordinamento attuale sussistono ancora, rispetto allo sfruttamento del lavoro vero e proprio, norme sanzionatorie, come quelle in materia di orario di lavoro (contenute nel D.lgs. n. 66/2003) e in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro (contenute nel D.lgs 81/2008) che colpiscono il datore che impiega lavoratori senza garantire in materia gli standard legali di lavoro; tuttavia tali normative prevedono sanzioni di natura amministrativa che non sono in grado di discriminare tra la grave e la tenue inosservanza degli standard stessi, né riescono a ricomporre in un quadro unitario le condotte di grave sfruttamento lavorativo, analogamente a quella serie di violazioni che prendono in considerazione diverse condizioni soggettive o oggettive di vulnerabilità del lavoratore, quali lo stato di minore età, la condizione femminile, il lavoro a domicilio, il lavoro notturno, l'apprendistato, ecc.

Per quanto riguarda gli stranieri, solo a partire dal 2012, la condizione di migrante, come effetto della attuazione di una direttiva europea, assume un autonomo rilievo, e appunto in riferimento agli indici di sfruttamento previsti nella fattispecie penale di cui all'art. 603-bis c.p. Infatti, il D.Lgs. n. 109 del 2012, attuativo della direttiva 2009/52/CE ha introdotto nell'art. 22 del TUI il comma 12-bis, che dispone che le pene per il delitto di cui al comma 12 (occupazione di lavoratore clandestino) sono aumentate da un terzo alla metà: a) se i lavoratori occupati sono in numero superiore a tre; b) se i lavoratori occupati sono minori in età non lavorativa; c) se i lavoratori occupati sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell'articolo 603-bis c.p.: quest'ultimo aggravante ha quindi esteso il bene giuridico tutelato dal delitto di occupazione di lavoratore privo di permesso di soggiorno, che non è più solo quello dell'ordine pubblico, ma anche quello della tutela del lavoro e dello straniero.

Come abbiamo anticipato, invece, l'approdo ultimo nel contrasto allo sfruttamento lavorativo è rappresentato dal nuovo 603-bis c.p., novellato dalla legge 199/2016, che consente di perseguire il datore di lavoro colpevole per sfruttamento a prescindere dall'esistenza del 'caporale', dell'intermediatore, che invece nella formulazione precedente dell'articolo era l'unica figura direttamente incriminata e consente anche di procedere in assenza di minacce, violenza e intimidazione, oggi diventate circostanze aggravanti (art. 603-bis comma 2 c.p.): il fatto per cui, violenza e minaccia non sono più elementi costitutivi del reato ma circostanze aggravanti amplia e calibra la portata della fattispecie, laddove diventano punibili anche i casi di sfruttamento in cui è lo stesso lavoratore, spinto dal proprio "stato di bisogno", il cui abuso resta un elemento costitutivo di questa fattispecie, a proporsi sul mercato occupazionale, accettando o addirittura proponendo condizioni non dignitose perché disposto a tutto pur di lavorare. A dimostrazione del fatto che l'elemento basilare dello sfruttamento è lo stato di bisogno degli sfruttati, nella quasi totalità delle inchieste giudiziarie, in cui è stato contestato il reato di cui all'art. 603 bis, violenza e minaccia, che pure sono quasi sempre presenti, intervengono in un momento successivo rispetto all'instaurazione del rapporto di lavoro, ma risultano finalizzati ad neutralizzare eventuali rivendicazioni delle vittime come, ad esempio, nei casi in cui venga addirittura negata la retribuzione promessa.

Con l'intento di offrire un quadro quanto più esaustivo del complesso funzionamento delle norme che presidono questo delicato ambito, vale la pena infine segnalare come il sistema di tutela relativo allo sfruttamento lavorativo della manodopera straniera, mantenga una distinzione fondata sulla regolarità dello status, coincidente con l'ambito di applicabilità rispettivamente dell'art. 603 bis c.p. e dell'art. 22, co.12 e seg, TUI.

Da un lato infatti, secondo la previsione di cui all'art.603bis c.p., una situazione di grave sfruttamento, in assenza delle aggravanti di violenze o minacce, verrebbe punita, con una pena che va da un anno a sei anni per ciascun lavoratore; mentre dall'altra la fattispecie di cui all'art. 22 che, nel punire il datore di lavoro che impiega immigrati irregolari (comma 12), prevede un aumento di pena fino allo spazio edittale dai nove mesi ai quattro anni e mezzo, in presenza dell'aggravante rappresentata dallo sfruttamento, (visto il rimando del comma 12 bis, lett. c agli indicatori di sfruttamento descritti nel comma 3 dell'art. 603 bis): ciò significa che lo sfruttamento di immigrati, qualora in situazione di non regolarità di soggiorno, risulta punito in modo meno grave. Differenziato è anche il percorso cui sono destinati gli stranieri irregolari sfruttati, dagli altri sfruttati ma regolari, nel caso di collaborazione con le autorità nella repressione del reato: per i primi l'art. 22, co.12 quater, prevede l'ottenimento di un permesso di soggiorno, la cui durata è legata all'eventuale processo, fino al rimpatrio; mentre per gli altri, articolo. 18 TUI prevede che l'assegnazione di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale sia accompagnata dall'affidamento a programmi di assistenza e integrazione sociale, gestiti dalle associazioni e dagli enti iscritti alla sezione seconda del Registro.

Il contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato è emerso negli ultimi anni quale obiettivo cruciale di policy e ha convogliato importanti investimenti in termini di risorse e di impegno congiunto delle istituzioni. Lo dimostra l'approvazione, nel 2020, del Piano triennale per la lotta allo sfruttamento del lavoro e al caporalato in agricoltura (2020 - 2022), prima strategia nazionale per la lotta allo sfruttamento lavorativo. Il Piano è il risultato di un'azione coordinata tra gli attori istituzionali a livello nazionale e locale, nonché del dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori del settore agricolo e delle organizzazioni non governative che fanno parte del Tavolo nazionale di coordinamento, istituito dall'art. 25 quater della Legge 136/2018 e presieduto dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

È nell'ambito dei lavori del Piano triennale che, nel 2021, hanno visto la luce le prime Linee guida nazionali per l'identificazione, la protezione e l'assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura. Il documento è stato elaborato da un gruppo multidisciplinare, coordinato dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e composto da rappresentanti delle amministrazioni centrali e locali, di organizzazioni internazionali, e delle organizzazioni della società civile impegnate nella protezione e nel supporto alle vittime. Le Linee Guida, approvate in Conferenza unificata nell'ottobre 2021, raccomandano l'adozione di un Meccanismo di Referral a trazione pubblica in materia di identificazione, protezione e prima assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura; forniscono una definizione di vittima di sfruttamento lavorativo in base al quadro giuridico; individuano un insieme minimo di procedure e standard per tutte le fasi (dall'identificazione alla protezione e all'assistenza); si concentrano su specifici gruppi vulnerabili, rappresentati dai lavoratori migranti, anche in condizione di irregolarità di soggiorno; raccomandano una campagna nazionale di informazione e formazione rivolta a tutti i servizi pubblici e agli stakeholder interessati.

Alla luce di queste considerazioni e al di là delle questioni di inquadramento sistematico delle norme considerate, sempre più evidente appare l'importanza del sistema di protezione per le vittime dello sfruttamento, che finisce per rivestire un ruolo centrale per il funzionamento dello stesso apparato repressivo-sanzionatorio, tanto più fondamentale in contesti sociali in cui, spesso, chi segnala lo sfruttamento è percepito dai lavoratori dagli stessi sfruttati non come un alleato, ma come una minaccia il cui comportamento mette a rischio la propria misera sopravvivenza.

Proprio la prospettiva di ricevere una reale protezione personale e la concreta possibilità di reinserimento lavorativo, attraverso la formazione e in generale di poter accedere a percorsi di integrazione sociale, verso condizioni di vita e di lavoro più degne, possono far emergere le situazioni di grave sfruttamento lavorativo, spingendo le persone sfruttate a denunciare e a collaborare con le autorità impegnate nella repressione di questo grave fenomeno.

E' per questo che, in ultima analisi, il Registro potrebbe rappresentare il punto di partenza per rafforzare l'intero sistema, prevedendo un sistema di monitoraggio e di individuazione di best practices tra i percorsi sostenuti dagli organismi iscritti, favorendo ove possibile, anche logiche di scambio e di rete.