

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2025

L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA DELLE VITTIME DI SFRUTTAMENTO LAVORATIVO CON *STATUS* MIGRATORIO IRREGOLARE: UN BILANCIO (NON) CONCLUSIVO TRA TEORIA E PRASSI

di Francesca Vitarelli

Abstract: *Il presente contributo – muovendo dalla teoria alla prassi – volge a mettere in luce la stretta correlazione tra la predisposizione di idonee misure a tutela dei migranti irregolari vittime di sfruttamento del lavoro e la possibilità di un loro effettivo accesso alla giustizia per il reato subito. In quest’ottica, si analizza l’intricato quadro teorico di riferimento connesso alla disciplina del permesso speciale per le vittime di sfruttamento del lavoro, evidenziando le criticità degli strumenti di tutela disponibili riscontrate nella prassi attraverso una ricerca socio-giuridica condotta nel territorio milanese. Considerate le difficoltà applicative della precedente disciplina, ci si interroga quindi sulle potenzialità e i limiti del nuovo permesso ex art. 18-ter TU Immigrazione introdotto con il c.d. “decreto flussi” (d.l. 11 ottobre n. 145/2024). In attesa del banco di prova della prassi, si ribadisce il fondamentale ruolo dei Protocolli locali, funzionali ad evitare che la persona migrante, rivolgendosi alle autorità per denunciare le condizioni di sfruttamento, sia esposta alle conseguenze negative derivanti dal suo status irregolare sul territorio, favorendone così l’emersione dal contesto criminale.*

Abstract: *The aim of this paper – moving from theory to practice – is to highlight the close relationship between the provision of suitable measures to protect irregular migrant victims of labour exploitation and their effective access to justice for the crime suffered. From this perspective, the paper analyses the complex theoretical framework related to the discipline of the special permit for labour exploitation victims, underlining the critical points reflected in practice by the socio-legal field research carried out in the city of Milan. In the light of the difficulties in applying the previous discipline, the paper questions both the potential and the limits of the new permit provided for by article 18-ter of the Consolidated Law on Immigration introduced with the so called “decreto-flussi” (d.l. 11 october no. 145/2024). While waiting for the test bench of practice, the paper reaffirms the fundamental role of local Protocols to prevent the migrant person, who turns to the authorities to report exploitative conditions, from being exposed to the unfavourable consequences of their irregular status on the territory, thus encouraging his emersion from the criminal context.*

L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA DELLE VITTIME DI SFRUTTAMENTO LAVORATIVO CON *STATUS* MIGRATORIO IRREGOLARE: UN BILANCIO (NON) CONCLUSIVO TRA TEORIA E PRASSI

di Francesca Vitarelli*

SOMMARIO: 1. Premessa metodologica. – 2. L'origine della disciplina. Il permesso speciale per le vittime di sfruttamento del lavoro in attuazione della direttiva 2009/52. – 3. Profili di mancata attuazione. La problematica nozione di "particolare sfruttamento". – 4. Strumenti di tutela per i migranti con *status* irregolare vittime di sfruttamento del lavoro. – 5. Il quadro normativo *post*-riforma del delitto di sfruttamento del lavoro *ex art.* 603-*bis* c.p. – 6. L'accesso alla giustizia dei migranti con *status* irregolare vittime di sfruttamento del lavoro tra teoria e prassi. – 7. Le novità introdotte dal decreto-flussi tra "premieria" e tutela delle vittime. – 8. Un bilancio (non) conclusivo.

1. Premessa metodologica

Con il c.d. "decreto flussi", d.l. 11 ottobre n. 145/2024 convertito con l. n. 187/2024, il legislatore interviene in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, tutela e assistenza alle vittime di sfruttamento del lavoro, gestione dei flussi migratori e protezione internazionale. Tra le novità introdotte, vi è il nuovo permesso per le vittime di sfruttamento del lavoro *ex art.* 18-*ter* TU Immigrazione (TUIMM), che sostituisce la disciplina prevista all'art. 22, co. 12-*quater* TUIMM non solo ricollocandola a livello sistematico, ma rinnovandola nei presupposti applicativi e nella previsione di misure volte alla protezione delle vittime.

Considerato che, in vigenza del precedente assetto, una ricerca condotta "sul campo" nel Comune di Milano¹ ha messo in luce la stretta correlazione tra la predisposizione di idonee misure a tutela dei migranti irregolari vittime di reato e la possibilità di un loro effettivo accesso alla giustizia per il reato subito, muovendo da tale prospettiva si ritiene utile proporre una riflessione sulle potenzialità e i limiti della riforma in relazione alle vittime di sfruttamento del lavoro, in attesa del "banco di prova" della prassi.

A tal fine è necessario, in primo luogo, ricostruire il precedente quadro teorico di riferimento, ossia la disciplina del permesso speciale *ex art.* 22 TUIMM, co. 12, 12-*bis*, *ter*, *quater* e il suo rapporto con la fattispecie penale codicistica di sfruttamento del lavoro *ex art.* 603-*bis* c.p. così come risulta a seguito delle significative modifiche apportate dal legislatore nel 2016.

In secondo luogo, si intendono mettere in luce le criticità degli strumenti disponibili prima della riforma intervenuta con il "decreto flussi" (d.l. 11 ottobre n. 145/2024) rispetto ad un effettivo accesso alla giustizia dei migranti vittime di sfruttamento del lavoro, emerse

* Assegnista di ricerca in Diritto penale, Università degli Studi di Milano.

1. Cfr. il Report internazionale a cura di M. Scoletta, S. B. Taverriti, F. Vitarelli, *L'accesso alla giustizia per le vittime di reato con status migratorio irregolare in Italia: percorsi di denuncia sicura nella città di Milano*, in <https://www.safereporting.eu/safe-milano/>, pubblicato il 9 ottobre 2023, disponibile anche su *Sistema penale*, con scheda di presentazione di S. B. Taverriti, 16 novembre 2023.

dalla ricerca socio-giuridica condotta nel territorio milanese attraverso interviste ad operatori sociali che operano nel settore.

Fornito tale quadro di riferimento “tra teoria e prassi”, si analizzeranno le caratteristiche della nuova disciplina, in particolare il nuovo permesso speciale *ex art. 18-ter* TUIMM e le misure finalizzate alla protezione e all’inserimento sociale delle vittime, interrogandosi sulla persistente natura premiale della misura a dispetto della nuova collocazione sistematica tra i permessi di natura di “protezione”. Sarà dunque possibile proporre un bilancio (non) conclusivo, formulando alcune proposte per una corretta attuazione nella prassi della disciplina a tutela della vittima di sfruttamento del lavoro e – *par ricochet* – di un suo accesso effettivo alla giustizia.

2. L’origine della disciplina. Il permesso speciale per le vittime di sfruttamento del lavoro in attuazione della direttiva 2009/52

La disciplina vigente fino all’ottobre del 2024 era stata introdotta nell’ordinamento dal d.lgs. 16 luglio 2012 n. 109², in attuazione della direttiva 2009/52/UE³ relativa al contrasto del fenomeno dell’occupazione di stranieri irregolari.

Il TUIMM, che già sanzionava all’art. 22 comma 12 l’occupazione di stranieri irregolari, si arricchiva così dei commi da *12-bis* a *12-quinquies*. In particolare, al comma *12-bis* si introduceva una circostanza aggravante del reato del datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno previsto al comma 12⁴ in queste tre ipotesi: «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* del codice penale».

All’art. 22 co. *12-quater* si prevedeva poi che in caso di “particolare sfruttamento lavorativo” di cui al comma *12-bis*, fosse rilasciato dal questore, su proposta o con il parere favorevole del procuratore della Repubblica, un permesso di soggiorno «allo straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro, un permesso di soggiorno». Il permesso aveva durata di sei mesi, rinnovabile per un anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale e revocabile ai sensi del comma *12-quinquies* «in caso di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, ovvero qualora vengano meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio».

2. Per maggiori approfondimenti delle innovazioni introdotte dal decreto legislativo in commento cfr. L. Masera, *La nuova disciplina penale in tema di contrasto allo sfruttamento del lavoro degli stranieri irregolari: l’inizio di una diversa politica criminale in materia di immigrazione?*, in questa *Rivista*, 3.2012, p. 3 ss.

3. Per maggiori approfondimenti delle innovazioni introdotte dal decreto legislativo in commento cfr. L. Masera, *La nuova disciplina penale in tema di contrasto allo sfruttamento del lavoro degli stranieri irregolari: l’inizio di una diversa politica criminale in materia di immigrazione?*, cit., p. 3 ss. Cfr. P. Brambilla, “*Caporalato tradizionale*” e “*nuovo caporalato*”: *recenti riforme a contrasto del fenomeno*”, in *Riv. Trim. dir. Pen. Ec.*, 1-2/2017, p. 201 ss.

4. Prima dell’adozione della direttiva, il nostro ordinamento già prevedeva all’art. 22, co. 12 TUIMM, l’illiceità della condotta del datore di lavoro che impiegasse cittadini stranieri irregolari sul territorio. Il legislatore nazionale, nell’attuazione della direttiva, ha, quindi, aggiornato l’art. 22, co. 12, prevedendo i nuovi commi *12-bis*, *12-ter* e *12-quater* TUIMM.

La natura di tale misura era senza dubbio “premiata”⁵, cioè funzionale all’agevolazione della denuncia o comunque alla cooperazione con l’autorità giudiziaria, che era condizione imprescindibile per il rilascio: d’altronde, come accennato, l’obiettivo primario della direttiva era il contrasto al lavoro irregolare e non la tutela del migrante vittima di sfruttamento⁶.

Ciononostante, tale innovazione fu comunque accolta con favore dai commentatori, in quanto l’attuazione della direttiva conduceva ad uno spostamento dell’obiettivo della reazione penale dallo straniero irregolare al suo datore di lavoro “in nero”. Infatti, si rilevava che dopo un decennio in cui lo straniero irregolare era stato oggetto di una campagna di criminalizzazione, culminata nel 2009 con l’introduzione del reato di ingresso e soggiorno irregolari (il cd. reato di clandestinità di cui all’art. 10-*bis* TUIMM), per la prima volta nel tessuto normativo il “clandestino” non veniva considerato più solo un autore di reati, ma anche una vittima⁷. Non a caso, tale riforma si legava a doppio filo con l’introduzione nel nostro ordinamento della fattispecie penale codicistica di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro *ex art. 603-bis* c.p. (d.l. n. 138 del 13 agosto 2011, conv. in l. n. 148 del 14 settembre 2011) volta al contrasto del caporalato agricolo⁸.

3. Profili di mancata attuazione. La problematica nozione di “particolare sfruttamento”

Come è stato sottolineato dai primi commentatori⁹ e dalla stessa Commissione dell’Unione europea¹⁰, il d.lgs. 16 luglio 2012 n. 109 presentava diversi profili di mancata attuazione, subordinando, di fatto, la concessione del titolo di soggiorno *ex art. 22, co. 12-quater* TUIMM a condizioni ulteriori rispetto a quanto previsto nel testo della direttiva. Una delle questioni più problematiche era la definizione del concetto di “particolare

5. Anche queste norme sono di diretta derivazione comunitaria, posto che l’art. 13 dir. (rubricato «agevolazione delle denunce») al § 4 prevede che, nei processi per il reato di occupazione di stranieri irregolari, «gli Stati membri definiscono ai sensi della legislazione nazionale le condizioni alle quali possono essere concessi, caso per caso, permessi di soggiorno di durata limitata, commisurata a quella dei relativi procedimenti nazionali, ai cittadini di Paesi terzi implicati, con modalità comparabili a quelle applicabili ai cittadini di Paesi terzi rientranti nell’ambito di applicazione della direttiva 2004/81/CE», relativa alle vittime della tratta di esseri umani.

6. Cfr. A. Lucifora, *Lo sfruttamento del lavoro. La costruzione del «tipo» tra istanze di determinatezza e obblighi sovranazionali di tutela*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 379 ss.

7. Sul punto v. L. Masera, *La nuova disciplina penale in tema di contrasto allo sfruttamento del lavoro degli stranieri irregolari: l’inizio di una diversa politica criminale in materia di immigrazione?*, cit., p. 31 ss.; per una riflessione sul passaggio “dalla *crimmigration* alla *victimigration*” S.B. Taverri, “Gimme Shelter”: The Right to Silence for Silenced Migrant Victims, in *Dir. pen. cont. - Riv. Trim.*, 1/2023, pp. 227-245.

8. La norma è stata introdotta a fronte della crescente consapevolezza del problema sociale esistente a seguito del noto sciopero di Nardò del 2011, la prima rivolta dei braccianti agricoli contro lo sfruttamento guidata da Yvan Sagnet, che ha contribuito all’emersione del fenomeno. Cfr. A. Bonanno – J. S. B., Cavalcanti, *Sulla pelle viva. Nardò: la lotta autorganizzata dei braccianti immigrati*, Roma, 2012.

9. Per maggiori approfondimenti delle innovazioni introdotte dal decreto legislativo in commento cfr. L. Masera, *La nuova disciplina penale in tema di contrasto allo sfruttamento del lavoro degli stranieri irregolari: l’inizio di una diversa politica criminale in materia di immigrazione?*, cit., p. 3.

10. Con comunicazione del 22 maggio 2014 indirizzata al Parlamento Europeo e al Consiglio, la Commissione dell’UE, con riferimento all’attuazione della direttiva in commento ha sottolineato come «... alcuni Stati Membri – tra cui l’Italia – devono ancora mettere in atto in modo soddisfacente le misure di protezione previste dalla direttiva».

sfruttamento” fornita dal Legislatore nazionale, che risultava molto più restrittiva rispetto alle indicazioni europee¹¹.

A ben vedere, per effetto del rinvio testuale all’art. 22, co. 12-*bis* lett. c)¹², il lavoratore irregolare extracomunitario poteva beneficiare del permesso di soggiorno non in ogni caso di sottoposizione a condizioni di sfruttamento ad opera del caporale ai sensi dell’art. 603-*bis* c.p., ma soltanto nelle ipotesi aggravate del comma 3, ossia: (i) quando i lavoratori occupati erano in numero non inferiore a tre; (ii) quando si trattasse di minori in età lavorativa; (iii) quando il fatto fosse commesso esponendo i lavoratori intermediati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro¹³.

Sotto il profilo comunitario, la riduzione delle ipotesi di “particolare sfruttamento” a quelle di “grave pericolo” non era sicuramente conforme a quanto previsto dalla direttiva¹⁴. L’art. 2 lett. i) dir., infatti, definisce come “condizioni lavorative di particolare sfruttamento” le «condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazioni di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana». Tale nozione era semmai assimilabile all’art. 603-*bis*, co. 2 c.p. (oggi comma 3)¹⁵, secondo cui costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle

11. L’articolo 2 lett. i) della direttiva fornisce una definizione molto più ampia di “condizioni lavorative di particolare sfruttamento”, che sussistono nel caso in cui vi siano «condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazione di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana». Cfr. sul tema M. Paggi, *Tutela dei lavoratori stranieri in condizione di irregolarità. Analisi della direttiva 52 e delle norme italiane di recepimento*, in *Terzo Rapporto. Agromafie e Caporalato*, Roma, 2016, p. 65 ss.; A. Lucifora, *Lo sfruttamento del lavoro. La costruzione del «tipo» tra istanze di determinatezza e obblighi sovranazionali di tutela*, cit., p. 83 ss.

12. L’art. 22 co. 12-*quater* prevede che il permesso venga rilasciato nelle ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo di cui al co. 12-*bis*, lett. c) ossia se «i lavoratori occupati sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell’articolo 603-*bis* del codice penale».

13. Per approfondimenti cfr. M. Paggi, *Tutela dei lavoratori stranieri in condizione di irregolarità. Analisi della direttiva 52 e delle norme italiane di recepimento*, in *Terzo Rapporto. Agromafie e Caporalato*, cit., p. 65 ss.

14. Cfr. A. Lucifora, *Lo sfruttamento del lavoro. La costruzione del «tipo» tra istanze di determinatezza e obblighi sovranazionali di tutela*, cit., p. 382.

15. Il comma 3 dell’art. 603-*bis* c.p. prima della riforma del 2016, infatti, prevedeva (oltre alle ipotesi di intermediazione di un numero di lavoratori superiore a tre e di lavoratori minorenni) che il reato risultasse aggravato anche quando i lavoratori intermediati siano stati esposti «a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro». Che cosa si dovesse intendere per «sfruttamento lavorativo» era però precisato non dal richiamato comma 3 dell’art. 603-*bis*, ma dal comma 2 del medesimo articolo, dove venivano elencati quali “indici di sfruttamento”: 1) «la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato; 2) la sistematica violazione della normativa relativa all’orario di lavoro, al riposo settimanale, all’aspettativa obbligatoria, alle ferie; 3) la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l’incolumità personale; 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti». L’incongruenza è dunque evidente: per la definizione della nozione di sfruttamento lavorativo la norma rinvia ad una disposizione che fa riferimento alle condizioni di «grave pericolo» per i lavoratori, mentre non viene richiamata la disposizione dove davvero è definito lo sfruttamento lavorativo. Di fronte a quella che appare come una vera e propria aporia legislativa, all’interprete si prospettano in prima battuta due opzioni: o ritenere prevalente il richiamo allo sfruttamento lavorativo, e intendere di conseguenza il rinvio come riferito agli indici di cui al comma 2, invece che al comma 3 dell’art. 603-*bis* c.p.; o invece dare prevalenza al richiamo espresso al co. 3, limitando la configurabilità dell’aggravante ai soli casi di grave pericolo per il lavoratore. Così L. Masera, *La nuova disciplina penale in tema di contrasto allo sfruttamento del lavoro degli stranieri irregolari: l’inizio di una diversa politica criminale in materia di immigrazione?*, cit., p. 20.

seguenti condizioni: «la palese difformità della retribuzione dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionata rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestati; la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti». L'incongruenza era dunque evidente nella misura in cui per la definizione della nozione di sfruttamento lavorativo la norma rinviava ad una disposizione che faceva riferimento alle condizioni di "grave pericolo" per i lavoratori, mentre non veniva richiamata la disposizione dove erano davvero definite le condizioni di sfruttamento lavorativo.

Così, il recepimento incompleto della direttiva finiva col diminuire il livello di tutela, limitando di fatto la concreta portata innovativa dello strumento premiale, che avrebbe dovuto incentivare le denunce da parte delle vittime: la concessione del permesso di soggiorno, rimaneva uno strumento ad appannaggio dei pochi stranieri irregolari sul territorio che si trovassero (o potessero da punto di vista probatorio dimostrare di trovarsi) in una delle tre situazioni sopra descritte.

Ne derivava, quindi, un vuoto di tutela del tutto irragionevole, che precludeva l'accesso al permesso ai sensi dell'art. 22, co. 12-*quater* TUIMM, ad esempio, ai lavoratori domestici che, sebbene sottoposti ad orari di lavoro massacranti in cambio di una retribuzione del tutto inadeguata, per la tipologia di mansione e prestazione svolta non si possono ritenere esposti a situazioni di grave pericolo *ex art. 603-bis*, co. 3 c.p. (*pre-riforma*), così rimanendo la loro situazione esclusa dalla nozione di "particolare sfruttamento" adottata dal legislatore¹⁶.

4. Strumenti di tutela per i migranti con *status* irregolare vittime di sfruttamento del lavoro

Il vuoto di tutela che risultava dall'attuazione parziale della direttiva, in combinato disposto con la prima formulazione dell'art. 603-*bis* c.p., metteva l'interprete dinnanzi a due opzioni: o ritenere prevalente il richiamo allo sfruttamento lavorativo e intendere di conseguenza il rinvio come riferito agli indici di cui al comma 2 dell'art. 603-*bis* c.p., o, invece, dare prevalenza al richiamo espresso al comma 3, limitando la configurabilità dell'aggravante ai soli casi di grave pericolo per il lavoratore¹⁷.

Al fine della concessione del permesso di soggiorno¹⁸, trattandosi di un'estensione *praeter legem* che ha come effetto il riconoscimento di un diritto riconosciuto dalla fonte europea, in dottrina si riteneva che non vi fossero ostacoli ad una interpretazione comunitariamente conforme del dettato dell'art. 22, co. 12-*bis*, tale da riconoscere il diritto al permesso *ex art. 22*, co. 12-*quater* anche al migrante vittima di sfruttamento ai sensi degli

16. P. Brambilla, "Caporalato tradizionale" e "nuovo caporalato": recenti riforme a contrasto del fenomeno, cit., p. 201 ss.

17. Così L. Masera, *La nuova disciplina penale in tema di contrasto allo sfruttamento del lavoro degli stranieri irregolari: l'inizio di una diversa politica criminale in materia di immigrazione?*, cit., p. 20 ss.

18. L'art. 22 co. 12-*bis* TUIMM, come specificato nel par. 1, è una norma penale (aggravante del comma 12) e quanto alla funzione incriminatrice non poteva certamente essere estesa in via interpretativa a meno di violare il principio di legalità *ex art. 25* co. 2, Cost.

indici del comma 2 dell'art. 603-*bis* c.p. e non solo a colui che si fosse trovato in situazione di grave pericolo ai sensi del comma 3 dell'art. 603-*bis* c.p.¹⁹.

Peraltro, alcuni autori evidenziavano che, al di là degli sforzi interpretativi per rendere coerente la disciplina del permesso speciale per sfruttamento lavorativo, nella prassi fosse comunque più opportuno, nell'ottica di una maggiore tutela del migrante, richiedere il permesso per protezione sociale *ex art. 18 TUIMM*, che, attraverso il rinvio testuale al 380 c.p.p.²⁰, ricomprendeva anche le vittime di sfruttamento *ex art. 603-bis* c.p. In particolare, il permesso *ex art. 18 TUIMM* prevede, sulla base del Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, l'inserimento del migrante vittima dei reati previsti dal comma 1 in un programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria²¹. Il permesso, che ha durata di sei mesi rinnovabile un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia, consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato, fatti salvi i requisiti minimi di età. Alla scadenza può essere ulteriormente prorogato o rinnovato per la durata del rapporto medesimo o, se questo è a tempo indeterminato, con le modalità stabilite per tale motivo di soggiorno. Inoltre, può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi.

Nonostante la medesima dicitura "casi speciali" che accomuna i due permessi, è evidente dal raffronto testuale la diversa *ratio* della disciplina *ex art. 18 TUIMM*: infatti, mentre il permesso *ex art. 22, co. 12-quater TUIMM* ha una forte connotazione premiale ed è strettamente legato ad un procedimento penale, l'art. 18, co. 3-*bis* TUIMM predispone una

19. V. sul punto A. di Martino, "Caporalato" e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata, cit., p. 112; L. Masera, *La nuova disciplina penale in tema di contrasto allo sfruttamento del lavoro degli stranieri irregolari: l'inizio di una diversa politica criminale in materia di immigrazione?*, cit., p. 20; tale ambiguità dei si riflette anche nella prassi, v. M. Scoletta, S.B. Taverriti, F. Vitarelli, <https://www.safereporting.eu/safe-milano/>, p. 25 ss.

20. Cfr. già A. di Martino, "Caporalato" e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata, cit., op. 121, secondo cui «la disposizione meglio adatta a costituire punto di riferimento per la tutela contro lo sfruttamento è l'art. 18, co. 3-*bis* TUIMM, a norma del quale – per via del richiamo del comma 1 all'art. 380 c.p.p., che concerne anche l'art. 603-*bis* – per qualunque soggetto vittima dei fatti». A tal proposito occorre sottolineare che prima della riforma del 2016 l'art. 380 c.p.p. rinviava infatti all'art. 603-*bis* c.p., oggi il rinvio è limitato al comma secondo (casi in cui la condotta è aggravata da violenza o minaccia).

21. Cfr. Art. 18, co. 1 TUIMM: «Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, o di quelli previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza e integrazione sociale; comma 3-*bis*: per gli stranieri e per i cittadini di cui al comma 6-*bis* del presente articolo, vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 del presente articolo si applica, sulla base del Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, di cui all'articolo 13, co. 2-*bis*, della legge 11 agosto 2003, n. 228, un programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 228 del 2003 e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e l'integrazione sociale, ai sensi del comma 1 di cui al presente articolo. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro della salute, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, previa intesa con la Conferenza Unificata, è definito il programma di emersione, assistenza e di protezione sociale di cui al presente comma e le relative modalità di attuazione e finanziamento».

serie di misure volte esclusivamente alla protezione della persona migrante, funzionali alla sua emersione dal contesto di sfruttamento, all'assistenza e all'integrazione sociale, a prescindere dalla presentazione di una denuncia o dalla collaborazione al procedimento penale²².

5. Il quadro normativo *post*-riforma del delitto di sfruttamento del lavoro *ex art. 603-bis c.p.*

Illustrata la disciplina di riferimento a tutela del migrante vittima di sfruttamento del lavoro, è necessario considerare le conseguenze della significativa riformulazione dell'art. 603-*bis* c.p. sopravvenuta con l. n. 199 del 29 ottobre 2016²³, che ne ha ampliato l'ambito applicativo sia sul piano oggettivo che soggettivo²⁴ trovando oggi applicazione non solo nei confronti del caporale, ma anche del datore di lavoro che sottoponga il lavoratore a condizioni di sfruttamento approfittando del suo stato di bisogno, a prescindere dallo *status* sul territorio e in qualsiasi contesto economico-produttivo. Dalla riforma intervenuta con l. 199/2016 possiamo infatti trarre tre indicazioni rilevanti ai nostri fini:

(i) Con l'estensione dell'ambito oggettivo di applicazione della fattispecie codicistica, con cui si aggiunge al comma 2 la circostanza aggravante dell'aver commesso la condotta con violenza o minaccia (prima elementi costitutivi della fattispecie-base) non sono state apportate ulteriori modifiche al TUIMM al fine di aggiornare il rinvio testuale all'art. 603-*bis*, co. 3 c.p. Tuttavia, dunque, l'art. 22, co. 12-*bis* lett. c TUIMM punisce la condotta del datore di lavoro che assume stranieri irregolari aggravata dalle condizioni di "particolare sfruttamento" rimandando al 603-*bis*, co. 3 c.p.²⁵, ma il rinvio al comma terzo, a seguito dell'aggiornamento dell'articolo, non si riferisce più alle situazioni di "grave pericolo", ma agli indici di sfruttamento, sanando l'irragionevolezza del precedente assetto. Di conseguenza, il permesso *ex art. 22, co. 12-quater* TUIMM dal 2016 si poteva applicare pacificamente a tutti i migranti che si trovassero sottoposti alle condizioni di sfruttamento previste dagli indici del comma 3 del dettato codicistico.

22. Cfr. M. Scoletta, S. B. Taverri, F. Vitarelli, *L'accesso alla giustizia per le vittime di reato con status migratorio irregolare in Italia*, cit. p. 25 ss.

23. Ripercorrono l'iter legislativo Cass. Pen., sez. IV, 11 dicembre 2021, n. 45615 e Cass. pen., sez. IV, 11 dicembre 2021, n. 7861, cit. in *Sistema penale*, con nota di F. Vitarelli, *La Cassazione sull'ambito di operatività del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro* (art. 603-*bis* c.p.), 5 aprile 2022.

24. L'art. 603-*bis* c.p., nella sua originaria formulazione, puniva chiunque svolgesse «un'attività organizzata di intermediazione, reclutandone manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori». La condotta tipica, dunque, era quella di intermediazione, che poteva essere espletata solo dal caporale; il datore di lavoro, invece, avrebbe potuto concorrere nel delitto *ex art. 110 c.p.* soltanto nel caso in cui lo sfruttamento del lavoro fosse posto in essere attraverso l'attività di intermediazione. Inoltre, era necessario che l'attività di intermediazione illecita fosse organizzata ed esercitata mediante violenza, minaccia o intimidazione. Con la l. 29 ottobre 2016 n. 199 il legislatore ha riformulato la fattispecie, ampliandone indubbiamente l'ambito applicativo sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo. In particolare, si prevedono chiaramente due distinte ipotesi di reato, equiparate sul piano sanzionatorio: al comma 1 n. 1, rimane l'ipotesi di intermediazione illecita, c.d. caporalato, che può essere integrata da parte di chi recluta lavoratori al fine di destinarli allo sfruttamento; al comma 2 n. 2 si reprime invece la condotta propria del datore di lavoro che utilizza, assume o impiega manodopera, anche – ma non solo – mediante l'attività di intermediazione. Gli elementi costitutivi su cui si fondano entrambe le ipotesi sono le condizioni di sfruttamento e l'approfittamento dello stato di bisogno. L'espletamento della condotta tipica mediante violenza o minaccia costituisce ora circostanza aggravante.

25. Per il raffronto tra le due fattispecie si consenta il rinvio a F. Vitarelli, *Proporzionalità della pena e determinatezza della fattispecie di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1/2024, p. 214 ss.

(ii) Con l'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione della fattispecie codicistica, che punisce oggi anche la condotta del datore di lavoro che sottopone i lavoratori a condizioni di sfruttamento approfittando del loro stato di bisogno, la fattispecie aggravata prevista dal TUIMM *ex art. 22, co. 12-bis* lett. c, che punisce il datore di lavoro che assume stranieri irregolari in condizioni di "particolare sfruttamento" diventa – di fatto – inapplicabile. Infatti, se il soggetto attivo è il datore di lavoro e il soggetto passivo è un soggetto migrante irregolare, si rileva una sovrapposizione sul piano del confronto strutturale tra le fattispecie astratte non rilevabile prima della riforma del 2016²⁶: da un lato, si richiedono in entrambi i casi le condizioni di sfruttamento *ex art. 603-bis, co. 3 c.p.*, dall'altro, pare difficile, se non impossibile, immaginare una situazione in cui non sussista "approfittamento dello stato di bisogno" da parte del datore di lavoro che assuma uno straniero irregolare²⁷. Non fosse altro perché, come già rilevato in dottrina, la condizione di irregolarità è un "indice" di vulnerabilità che implica la sussistenza di approfittamento dello stato di bisogno da parte di chi sottopone il lavoratore straniero irregolare a condizioni di sfruttamento²⁸. Ciò posto, la soluzione più corretta in astratto imporrebbe di riconoscere la sussistenza di un reato complesso, applicando solo la fattispecie del TUIMM, ma tale esito determinerebbe l'effetto di infliggere irragionevolmente una sanzione meno grave nel caso in cui lo sfruttamento da parte del datore di lavoro sia rivolto nei confronti di stranieri irregolari²⁹. Sicché, nella prassi³⁰, la norma applicata in caso di sfruttamento della persona

26. V. *contra* l'orientamento prevalente in giurisprudenza ritenga che la fattispecie di cui al comma 12-*bis* lett. c del TUIMM. possa trovare applicazione solo in assenza di approfittamento dello stato di bisogno, elemento costitutivo esplicitamente previsto dalla fattispecie codicistica, V. ad esempio Cass., sez. V, 20 aprile 2018, n. 17939 o Cass., sez. IV, 23 febbraio 2022, n. 19143 secondo cui ciò che differenzia il reato di cui all'articolo 603-*bis* del c.p. da quello di cui all'articolo 22, co. 12-*bis*, lettera c) del decreto legislativo n. 286 del 1998, è lo sfruttamento con "approfittamento dello stato di bisogno", che caratterizza la prima fattispecie incriminatrice, mentre l'altra, nel prevedere l'ipotesi dell'occupazione di lavoratori stranieri privi di permesso di soggiorno o con permesso scaduto aggravata dallo sfruttamento, come configurato ai sensi dell'articolo 603-*bis*, co. 3 c.p., non fa riferimento alcuno all'approfittamento dello stato di bisogno, essendo lo sfruttamento con approfittamento dello stato di bisogno appunto punito più gravemente ai sensi dell'articolo 603-*bis* del c.p., indipendentemente dallo *status* giuridico del lavoratore e dalla regolarità del suo soggiorno in Italia.

27. Si noti che in giurisprudenza si associa la sussistenza di uno stato di bisogno alla condizione di irregolarità, laddove si sottolinea che comunque questa circostanza non comporta necessariamente una condizione di sfruttamento identificabile tramite gli indici di cui al comma 3, che deve essere oggetto di autonoma prova: «la mera condizione di irregolarità amministrativa del cittadino extracomunitario nel territorio nazionale, accompagnata da situazione di disagio e di bisogno di accedere alla prestazione lavorativa, non può di per sé costituire elemento valevole da solo ad integrare il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p.». Così Cass., sez. IV, n. 27582 del 16 settembre 2020, Savoia; Cass., sez. IV, n. 11546 del 18 febbraio 2020, Sarker; Cass., sez. IV, n. 49781 del 9 ottobre 2019.

28. Cfr. in dottrina A. di Martino, *Stato di bisogno o condizione di vulnerabilità tra sfruttamento lavorativo, tratta e schiavitù. Contenuti e metodi fra diritto nazionale e orizzonti internazionali*, in *Arch. Pen.*, 1/2019, che, data l'intrinseca indeterminazione del requisito dello stato di bisogno, propone di replicare per questo elemento costitutivo la tipizzazione mediante indici, in questo caso "indici di vulnerabilità", così come avvenuto per gli indici di sfruttamento.

29. *Ex art. 22 co. 12-bis* TUIMM il giudice potrebbe discrezionalmente dosare il trattamento sanzionatorio aumentando la pena base (da sei mesi a tre anni) da un terzo alla metà, mentre la pena edittale prevista per il 603-*bis* c.p. è da uno a sei anni.

30. Occorrerebbe invero sollevare una questione di costituzionalità sulla norma complementare "di favore" sul piano del trattamento sanzionatorio rispetto al 603-*bis* c.p., co. 1 n.2 c.p., così da consentire una corretta ri-espansione dell'ambito di operatività di quest'ultima fattispecie, che di fatto già si verifica arbitrariamente nella prassi. *De iure condendo*, per riportare una prassi *contra legem* sui binari della legalità, sarebbe auspicabile un intervento legislativo che coordinasse le due normative eliminando la fattispecie aggravata *ex art. 22, co. 12-bis, lett. c.* TUIMM che punisce l'assunzione di stranieri irregolari in condizioni di sfruttamento *ex art. 603-bis, co. 3 c.p.* In questo modo, l'art. 603-*bis* c.p. co. 1 n. 2 c.p. potrebbe essere pacificamente applicato in concorso formale con la fattispecie non aggravata *ex art. 22, co. 12* TUIMM che punisce

migrante irregolare da parte del datore di lavoro è l'art. 603-*bis*, co. 1 n. 2 c.p.³¹, semmai in concorso formale con la fattispecie non aggravata ex art. 22, co. 12 TUIMM.

(iii) Con la riforma mutano anche i presupposti per l'applicabilità del permesso per protezione sociale ex art. 18 TUIMM, a norma del quale, per le vittime dei reati ivi specificati, si può applicare il programma di emersione, assistenza, integrazione³², che prescinde dalla denuncia del reato alle autorità. Infatti, la l. 199/2016 aggiorna il dettato dell'art. 380 c.p.p. limitandolo alle sole ipotesi aggravate dal comma 2, ossia solo se i fatti sono commessi con violenza e minaccia (che prima della riforma erano elementi costitutivi della fattispecie-base). In questo modo, si circoscrive l'ambito di applicazione del permesso per protezione sociale nei confronti della vittima di sfruttamento del lavoro, che si sarebbe significativamente ampliato con l'estensione dell'ambito oggettivo di operatività della fattispecie³³.

In sintesi, a seguito della riforma del dettato codicistico, la fattispecie penale applicata in giurisprudenza nei confronti del datore di lavoro che sottopone migranti a condizioni di sfruttamento è l'art. 603-*bis* c.p., con la conseguente *interpretatio abrogans* – nella prassi – della fattispecie aggravata del TUIMM. Prima dell'ultimo intervento legislativo con il decreto flussi (d.l. 11 ottobre n. 145/2024), a tutela delle vittime di sfruttamento del lavoro con *status* migratorio irregolare sul territorio erano previsti i seguenti strumenti: (i) in presenza di denuncia o collaborazione al procedimento penale, il permesso ex art. 22, co. 12-*quater* TUIMM; (ii) solo in caso di violenza o minaccia, il permesso “per protezione sociale” ex art. 18 TUIMM.

6. L'accesso alla giustizia dei migranti con *status* irregolare vittime di sfruttamento del lavoro tra teoria e prassi

All'incerto assetto teorico a tutela del migrante con *status* irregolare che denuncia la condizione di sfruttamento, corrisponde un'effettiva difficoltà di accesso alla giustizia delle vittime nella prassi. È infatti emerso da un'indagine empirica condotta nel territorio milanese che diversi fattori influiscono sull'emersione dai contesti criminali e impediscono ai soggetti con *status* migratorio irregolare di rivolgersi alle autorità³⁴.

l'assunzione di stranieri irregolari e ha un autonomo disvalore consistente nel violare l'interesse pubblicistico al controllo dei flussi migratori e la trasparenza nel mercato del lavoro. Sul punto si consenta il rinvio a F. Vitarelli, *Proporzionalità della pena e determinatezza della fattispecie di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, cit., p. 222.

31. Il 603-*bis* c.p. testualmente non pone limiti con riferimento al soggetto passivo del reato, che può essere chiunque, sia un soggetto regolare sia un soggetto irregolare sul territorio.

32. Tale permesso ha una durata iniziale di sei mesi e può essere rinnovato per un anno o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia. Qualora poi l'interessato, alla scadenza del permesso di soggiorno, abbia in corso un rapporto di lavoro, può rinnovare il titolo stesso per la durata del rapporto lavorativo o, se questo è a tempo indeterminato, per due anni. Il permesso di soggiorno consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, l'iscrizione alle liste presso il Centro per l'impiego e lo svolgimento di lavoro subordinato. Può essere convertito in un permesso per motivi di studio e di lavoro.

33. Cfr. sull'utilizzo di tale permesso nella prassi M. Scoletta, S. B. Taverriti, F. Vitarelli, *L'accesso alla giustizia per le vittime di reato con status migratorio irregolare in Italia*, cit., p. 36 ss. Ma v. già sul punto S.B. Taverriti, *Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in Italy*, 2019, COMPAS: Oxford, <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/SR19-Italy-country-report.pdf>.

34. Quando invece le vittime sono dotate di permesso di soggiorno, il limitatissimo numero di denunce della loro condizione, nonostante l'ampia diffusività del fenomeno, trova principalmente spiegazione nell'assenza di alternative occupazionali ed alloggiative cui fare affidamento: denunciando la propria situazione di sfruttamento, si troverebbero di

In primo luogo, dalle testimonianze degli operatori sociali è emersa la presenza di fattori culturali e sociali che determinano una carenza di consapevolezza del migrante della propria condizione di vittima di reato, almeno finché non si arriva a maltrattamenti o violenze gravi verso la persona³⁵. In secondo luogo, occorre considerare che la collaborazione dello straniero irregolare nel territorio con le autorità comporta la “*disclosure*” del suo *status* sul territorio e conseguentemente il timore da parte sua di andare in contro alle conseguenze sfavorevoli che ne derivano, ossia l’espulsione amministrativa e/o il procedimento penale rispettivamente *ex artt.* 13 e 10-*bis* TUIMM³⁶.

Con specifico riferimento alle vittime di sfruttamento del lavoro, sebbene la persona avesse diritto al permesso *ex art.* 22, co. 12-*quater* TUIMM e alla relativa sospensione dell’espulsione e/o del procedimento penale a suo carico³⁷, la necessità di una denuncia formale del reato *ex art.* 603-*bis* c.p. o comunque di una collaborazione al processo penale, accompagnata dall’incertezza dei parametri di rilascio del permesso, non ne favoriva l’applicazione concreta.

A titolo esemplificativo, posto che ai fini dell’integrazione del reato *ex art.* 603-*bis* c.p. basterebbe un solo indice di sfruttamento³⁸, in vigore della precedente disciplina gli operatori sociali temevano che nei casi di denuncia c.d. leggera – sostenuta da pochi elementi di prova – il permesso “per particolare sfruttamento” non venisse concesso, esponendo così la persona alle conseguenze sfavorevoli legate al suo *status*. Sicché, nella prassi, gli operatori preferivano raccogliere tutte le testimonianze delle persone sfruttate nel medesimo contesto al fine di presentare un esposto che, garantendo il loro anonimato, stimolasse un intervento dell’Ispettorato del lavoro nei luoghi di sfruttamento³⁹. Tuttavia, seguendo questa strada il singolo migrante non acquisiva il diritto al permesso, a meno che non vi fossero i presupposti per l’ingresso in percorsi di protezione sociale *ex art.* 18 TUIMM (nel caso di condotta aggravata da violenza o minaccia *ex art.* 603-*bis*, c.p., co. 2), che, come già sottolineato, prescinde dalla denuncia o dalla collaborazione al procedimento penale.

Prima dell’intervento del decreto flussi, d.l. 11 ottobre n. 145/2024, nell’ottica della tutela del migrante la soluzione preferibile era dunque l’applicazione dell’art. 18 TUIMM, seppure si riscontrasse anche in questo caso una difficoltà di inserimento nei percorsi di protezione sociale, soprattutto perché nei primi mesi di ingresso nel programma di

fatto privati della loro attività lavorativa, perdendo anche il titolo giustificativo necessario per richiedere ed ottenere un documento valido per il soggiorno nel nostro territorio e dunque ricadendo nello *status* irregolare.

35. Cfr. M. Scoletta, S. B. Taverri, F. Vitarelli, *L’accesso alla giustizia per le vittime di reato con status migratorio irregolare in Italia*, cit. p. 37 ss.

36. Si riscontra, in particolare, che le vittime migranti irregolari evitano di interfacciarsi direttamente con le autorità, arrivando persino a rinunciare ai servizi sanitari per timore di essere segnalate per lo *status* irregolare. Sul tema in generale v. già S.B. Taverri, *Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in Italy*, cit., per un focus sulle prassi locali nel Comune di Milano M. Scoletta, S.B. Taverri, F. Vitarelli, *L’accesso alla giustizia per le vittime di reato con status migratorio irregolare in Italia*, cit. p. 38 ss.

37. Art. 10-*bis* co. 6: «Nel caso di presentazione di una domanda di protezione internazionale di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, il procedimento è sospeso. Acquisita la comunicazione del riconoscimento della protezione internazionale di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, ovvero del rilascio del permesso di soggiorno nelle ipotesi di cui di cui all’articolo 32, co. 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, nonché nelle ipotesi di cui agli articoli 18, 18-*bis*, 20-*bis*, 22, co. 12-*quater*, 42-*bis* del presente Testo unico e nelle ipotesi di cui all’articolo 10 della legge 7 aprile 2017, n. 47, il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere».

38. Cfr. in tal senso Cass. pen., sez. V, n. 17936 del 12.1.2018, Svolazzo, che ha ritenuto sufficiente anche la prova di un solo indice, purché significativo della condizione di sfruttamento.

39. Così come emerge dalle testimonianze raccolte nella prassi, v. M. Scoletta, S.B. Taverri, F. Vitarelli, *L’accesso alla giustizia per le vittime di reato con status migratorio irregolare in Italia*, cit. p. 29.

protezione, in attesa di regolarizzazione, la persona non poteva svolgere attività lavorativa, precludendole così il mantenimento della famiglia in Italia o nel Paese d'origine.

Nella ricerca empirica condotta nel Comune di Milano si trovava dunque conferma della scarsa funzionalità del quadro giuridico di riferimento a tutela del migrante vittima di sfruttamento lavorativo ed emergeva al contempo la necessità di chiarire meglio i criteri di rilascio del permesso formalizzando la procedura attraverso un Protocollo locale che, similmente al già sperimentato Protocollo anti-tratta⁴⁰, contribuisse all'utile collaborazione – nell'ottica di un approccio multi-agenzia – dei soggetti a vario titolo coinvolti nella tutela del migrante, ossia operatori sociali, ente comunale, questura, autorità giudiziaria, Ispettorato del lavoro e sindacati.

7. Le novità introdotte dal decreto-flussi tra “premierità” e tutela delle vittime

Il decreto flussi, d.l. 11 ottobre n. 145/2024, ha introdotto all'art. 18-ter TUIMM⁴¹ una nuova disciplina del permesso per le vittime di sfruttamento lavorativo che sostituisce l'abrogato art. 22, co. 12-*quater* TUIMM. Il nuovo istituto si colloca dunque immediatamente dopo gli altri permessi per “casi speciali”, ossia l'art. 18 TUIMM, che disciplina il permesso per protezione sociale (esteso dal decreto anche alle vittime di acquisto e alienazione di schiavi *ex art. 602 c.p.*) e l'art. 18-*bis* TUIMM che disciplina il permesso per le vittime di violenza domestica. Oltre alla nuova collocazione sistematica, contigua ai permessi con natura “di protezione”, assume rilevanza anche la nuova formulazione testuale *ex art. 18-ter* che non richiede più la denuncia formale del reato o comunque la cooperazione nel procedimento penale, ma un «contributo utile all'emersione dei fatti e all'individuazione dei responsabili di accertate situazioni di violenza o abuso o comunque di sfruttamento del lavoro *ex art. 603-bis c.p.*».

La proposta di rilascio del permesso può pervenire dall'autorità giudiziaria nell'ambito di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per il delitto previsto dall'articolo 603-*bis c.p.* commesso in danno di un lavoratore straniero sul territorio nazionale, oppure attraverso una segnalazione dell'Ispettorato del lavoro rivolta all'autorità giudiziaria o al questore⁴². Si richiede che, per consentire alla vittima e ai membri del suo nucleo familiare di sottrarsi alla violenza, all'abuso o allo sfruttamento, il questore rilasci “con immediatezza” il permesso, che ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno, o per il maggior periodo occorrente per “motivi di giustizia”, una formula più generica rispetto alla precedente, che era strettamente legata al periodo occorrente alla definizione del procedimento penale. Inoltre, il permesso consente oggi, oltre allo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, anche l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio: il lavoratore in favore del quale sia stato rilasciato il permesso di soggiorno di cui al nuovo articolo 18-*ter*

40. Il riferimento è al Protocollo operativo n. 480/2021 sulla tratta di esseri umani. Il Protocollo è stato sottoscritto dall'assessorato *welfare* della Regione Lombardia, dalle prefetture di diversi capoluoghi lombardi, dal Comune di Milano Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano – Direzione distrettuale antimafia, dal Tribunale per i minorenni di Milano, dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano, dalla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano, dalla Cooperativa “Lotta contro l'Emarginazione” ONLUS (per i territori di Como, Monza Brianza, Sondrio e Varese); dall'Associazione “LULE” ONLUS, da “Fondazione Somaschi” ONLUS (per i territori di Lecco, Lodi e Pavia). Consultabile qui: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-04/protocollo_operativo_prefettura_milano_e_altri_su_contrasto_tratta_esseri_umani.pdf.

41. Cfr. art. 5, d.l. 11 ottobre n. 145/2024.

42. In questo caso l'Ispettorato contestualmente esprime un parere anche in merito all'eventuale rilascio di un permesso di soggiorno.

TUIMM può essere ammesso alle misure di assistenza, di durata non superiore a quella del permesso di soggiorno, finalizzate alla formazione e all’inserimento sociale e lavorativo⁴³. Infine, un’importante innovazione riguarda la possibilità di svolgere temporaneamente attività lavorativa in attesa del rilascio del permesso di soggiorno, prima non prevista.

La persona migrante cui viene rilasciato il permesso di soggiorno per sfruttamento del lavoro non può essere condannata per il reato in precedenza commesso di ingresso e soggiorno irregolare, trovando applicazione il comma 6 dell’articolo 10-*bis* del TUIMM, il quale prevede che il giudice pronunci sentenza di non luogo a procedere. La revoca sopravviene in caso di condotta incompatibile con le finalità dello stesso o quando vengono meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio; un caso di revoca che viene specificato appositamente, congiuntamente alla previsione dell’espulsione amministrativa, riguarda la condanna (anche non definitiva) *ex art. 603-bis c.p.*, allorché la persona migrante commetta lei stessa una condotta di caporalato o sfruttamento del lavoro.

Riassumendo le novità rilevanti ai nostri fini, viene eliminato il riferimento al “particolare sfruttamento”, un’espressione che aveva ingenerato incertezza, in favore dell’attuale riferimento a condizioni di violenza, abuso o comunque di sfruttamento del lavoro che sono inequivocabilmente elencate dagli indici *ex art. 603-bis, co. 3 c.p.* Si richiede non più una formale denuncia o cooperazione al procedimento penale ma un’utile collaborazione con l’autorità giudiziaria funzionale all’emersione dei fatti, anche a prescindere da indagini o procedimenti in corso in quanto il permesso può essere rilasciato anche su segnalazione dell’Ispettorato del lavoro. Significativa risulta anche l’espressa necessità di rilasciare il permesso “con immediatezza”, per consentire alla vittima e ai membri del suo nucleo familiare di sottrarsi alla violenza o allo sfruttamento. Inoltre, si consente di svolgere temporaneamente attività lavorativa in attesa dell’esito della richiesta, mentre fino ad oggi l’impossibilità di lavorare in attesa del rilascio costituiva un forte deterrente non solo all’accesso alla collaborazione con le autorità *ex art. 22, co. 12-quater TUIMM*, ma anche all’accesso ai percorsi di protezione sociale *ex art. 18 TUIMM*. Infine, si consente, ottenuto il permesso, non solo lo svolgimento di attività lavorativa, ma anche l’accesso a servizi assistenziali e di studio e la relativa possibilità di convertire il permesso, oltre a permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo, in permesso di soggiorno per motivi di studio, qualora il titolare sia iscritto a un regolare corso di studi. Qualora ne ricorrano i presupposti, si prevede invece l’applicazione della disciplina a tutela dei collaboratori di giustizia (non si applicano in tali casi le misure di assistenza)⁴⁴. La durata del permesso e la possibilità di rinnovo resta invariata, ma si specifica che si può prolungare il rinnovo oltre l’anno “per motivi di giustizia”, una formula più generica non più strettamente legata alla definizione di un procedimento penale in cui la persona migrante avrebbe dovuto collaborare.

8. Un bilancio (non) conclusivo

Alla luce delle innovazioni introdotte dalla nuova disciplina e in attesa della sua attuazione nella prassi, ci si chiede se tuttora persista a livello teorico la natura strettamente “premiale” del permesso oppure se l’attuale formulazione si ponga maggiormente nell’ottica della protezione, assistenza e integrazione sociale della vittima, così incoraggiando – *par*

43. Cfr. artt. 6 e 7, d.l. 11 ottobre n. 145/2024.

44. Cfr. art. 8 d.l. 11 ottobre n. 145/2024.

ricochet – un suo accesso effettivo alla giustizia. Invero, vari elementi militano a favore della sua natura “mista”:

(i) Al fine del rilascio del permesso si richiede che il migrante «utilmente collabori all'emersione dei fatti e all'individuazione dei responsabili», un'espressione che ha comunque ancora una connotazione premiale, ma che, data la maggiore genericità della formula, non dovrebbe implicare necessariamente la presentazione di una denuncia formale o comunque la partecipazione della vittima al procedimento penale, che spesso scoraggiavano l'accesso alla giustizia nella prassi per le ragioni già evidenziate.

(ii) Il rilascio del permesso può avvenire anche a seguito di segnalazioni dell'Ispettorato del lavoro rivolte all'autorità giudiziaria o al questore di situazioni di violenza o abuso o comunque di sfruttamento del lavoro *ex art. 603-bis c.p.* Per questa via, valorizzando nella prassi la collaborazione tra Ispettorato, operatori sociali, sindacati, ente comunale, questura e autorità giudiziaria nell'ottica di un approccio multi-agenzia, si potrebbe fare emergere il migrante dal contesto criminale anche a prescindere da indagini o da un procedimento penale in corso.

(iii) Si incentiva la rapidità dell'intervento nell'ottica della tutela del migrante, specificando che il questore rilascia il permesso “con immediatezza” e prevedendo anche la possibilità di svolgere attività lavorativa in attesa del rilascio, senza così pregiudicare la necessità di mantenere la propria famiglia nelle more della decisione (possibilità non contemplata per i permessi *ex art. 18 e 18-bis TUIMM*).

(iv) Si favorisce l'integrazione sociale della persona migrante, contemplando per la durata del permesso non solo lo svolgimento dell'attività lavorativa, ma anche l'accesso a servizi assistenziali e di studio e la relativa possibilità di convertire il permesso, oltre a permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo, in permesso di soggiorno per motivi di studio.

(v) Per il migrante che, rivolgendosi alle autorità, intende emergere dal contesto di sfruttamento, qualora ne ricorrano i presupposti si prevede l'applicazione della disciplina a tutela dei collaboratori di giustizia, che, favorendo la protezione della persona migrante, potrebbe incentivare l'accesso a percorsi di denuncia sicuri (in tali casi non si applicano le misure di assistenza).

In conclusione, sebbene non sia del tutto abbandonata la logica premiale, tale per cui la protezione della persona resta subordinata ad un contributo utile per l'autorità giudiziaria *ex art. 18-ter TUIMM*, sembra che la nuova disciplina, oltre ad apportare un auspicato coordinamento con il *603-bis c.p.* – norma centrale di riferimento nel contrasto allo sfruttamento del lavoro – sposti il baricentro nella cornice sistematica dei permessi volti alla tutela delle vittime, prevedendo una serie di misure di assistenza e protezione funzionali ad incentivare un loro accesso effettivo alla giustizia.

Considerato soprattutto il significativo vantaggio consistente nella possibilità di lavorare in attesa di rilascio, non prevista nel caso dell'art. 18 TUIMM⁴⁵, a livello astratto l'art. 18-ter TUIMM potrebbe oggi essere la via preferibile per favorire l'emersione del fenomeno dello sfruttamento, consentendo l'inserimento del migrante nel tessuto sociale senza privarlo del bisogno immediato di mantenere la famiglia nel territorio o all'estero.

A livello concreto, però, considerati i già evidenziati i rischi della *disclosure* della condizione di irregolarità, fondamentale ruolo giocheranno i Protocolli locali per specificare cosa si intenda per “utile collaborazione”. Come detto, la genericità della formula potrebbe

45. Norma che tuttora può trovare applicazione nei casi più gravi di condotta caratterizzata da violenza o minaccia.

consentire di dare rilievo a qualsiasi apporto significativo della singola vittima anche senza una denuncia o la collaborazione al procedimento penale, ma, d'altro canto, la mancanza di un atto formale potrebbe comportare anche una maggiore discrezionalità – se non il rischio di arbitrio – nella procedura di rilascio del permesso.

Sarà quindi fondamentale chiarire i presupposti applicativi del nuovo permesso attraverso Protocolli di attuazione a livello locale, che – nell'ottica di una collaborazione multi-agenzia a tutela del migrante – coinvolgano autorità giudiziaria, questura, Ispettorato del lavoro, sindacati, ente comunale e operatori sociali⁴⁶, in modo da consolidare prassi locali funzionali ad evitare di esporre inutilmente la persona alle conseguenze negative derivanti dal suo *status* sul territorio, garantendole la protezione prevista dalla legge per le vittime di sfruttamento del lavoro e favorendone così l'emersione dal contesto criminale.

46. Cfr. M. Scoletta, S.B. Taverriti, F. Vitarelli, *L'accesso alla giustizia per le vittime di reato con status migratorio irregolare in Italia*, cit., pp. 32 e 39 ss.